

### Rußlands Strategie für die Europäische Union: aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven

Timmermann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Timmermann, H. (2000). *Rußlands Strategie für die Europäische Union: aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven*. (Berichte / BIOst, 5-2000). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41456>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 2000 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,  
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>  
E-mail: [administration@biost.de](mailto:administration@biost.de)

ISSN 0435-7183



## **Inhalt**

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Welchen Weg nimmt Rußland? .....	7
2. Zwei Strategiedokumente und der Krieg in Tschetschenien .....	10
3. Die "Mittelfristige Strategie" Rußlands: Konzeptionen und Handlungsmuster .....	14
3.1 Politische Beziehungen.....	16
3.2 Die sicherheitspolitische und Verteidigungsdimension.....	20
3.3 Die wirtschaftliche Dimension .....	25
4. Die EU: Rußlands Partner im Zeichen von Globalisierung statt "Multipolarismus" .....	31
5. Pragmatisch-realistische Implementierung der Partnerschaft .....	33
Summary .....	35

13. April 2000



**Heinz Timmermann**

## **Rußlands Strategie für die Europäische Union**

Aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven

Bericht des BIOst Nr. 5/2000

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Nach seiner Wahl wird der neue russische Präsident Putin wichtige innen- und wirtschaftspolitische Richtungsentscheidungen treffen müssen, die auch das Verhältnis zur Europäischen Union beeinflussen werden. Aller Voraussicht nach wird das Rußland Putins weder eine Demokratie europäischen Typs sein noch ein repressiver Autoritarismus, sondern eher eine gelenkte oder "manipulierte" Demokratie. Diese Variante würde zwar keine wirkliche Partnerschaft EU – Rußland im Sinne eines Grundkonsenses über Werte und Prinzipien bei der Gestaltung von Staat und Gesellschaft zulassen, wohl aber eine umfassende pragmatische und berechenbare Kooperation möglich machen. Tatsächlich zeichnet sich bei großen Teilen der russischen Eliten eine Tendenz ab, gerade zu EU-Europa besonders enge Beziehungen zu pflegen und der europäischen Richtung Vorrang vor allen anderen "strategischen Partnerschaften" einzuräumen.

Die vorliegende Untersuchung befaßt sich mit den neuesten Moskauer Tendenzen und ihren Motiven auf den Feldern Politik, Sicherheitspolitik und Wirtschaft. Dabei stützt sie sich auf zentrale russische Dokumente wie die "Mittelfristige Strategie" Rußlands gegenüber der EU, auf Positionsbeschreibungen hochrangiger Politiker sowie auf einschlägige jüngste Buch- und Zeitschriftenpublikationen aus Moskau.

#### *Ergebnisse*

1. Als Antwort auf die "Gemeinsame Strategie der EU für Rußland" vom Juni 1999 hat Moskau in seinem analogen Strategiedokument vom Oktober 1999 erstmals eine umfassende und kohärente Europa- und EU-Konzeption formuliert. Zwar sah sich die EU als Reaktion auf die brutale Kriegsführung in Tschetschenien veranlaßt, die Implementierung der in den Strategiepapieren anvisierten Vorhaben vorerst zumindest teilweise zu blockieren und bereits laufende Programme wenigstens symbolisch zu überprüfen. Gleichwohl ist davon auszugehen, daß Rußland auch unter Putin die Politik des Ausbaus der Beziehungen zur EU weiterverfolgen wird.
2. Von großer Relevanz sind zwei Grundaussagen der "Mittelfristigen Strategie" Moskaus. Auf der einen Seite betont sie erstmals in dieser Deutlichkeit, daß für Rußland eine

Integration in die Union nicht in Frage kommt: Als Weltmacht und euroasiatischer Staat will Moskau auch in Zukunft über seine Innen- und Außenpolitik selbst bestimmen. Nach Klärung der Moskauer Grundsatzposition betont die "Mittelfristige Strategie" zugleich freilich den strategischen Charakter der Partnerschaft Rußland – EU und plädiert für enge Interaktion zur Schaffung eines "Europa ohne Trennlinien".

3. In den politischen Beziehungen Rußland – EU wachsen die Tendenzen, die Partnerschaft mit der EU als zentrales eigenständiges Element der internationalen Beziehungen zu identifizieren und nicht als bloße abhängige Variable des Verhältnisses zu den USA. Moskau schlägt vor, den politischen Dialog mit der EU umfassend und substantiell anzulegen, insbesondere im Hinblick auf Konfliktprävention und Konfliktbeilegung im OSZE-Raum. Beide Seiten sollten sich konsultieren und ggf. ihre Positionen in internationalen Organisationen koordinieren. Als Beispiele für mögliche Konsultationen befaßt sich der Bericht näher mit den Komplexen Südkaukasus und Kaliningrad (auf sie wird in den Strategiedokumenten explizit Bezug genommen) sowie mit dem sensitiven Problem Belarus.
4. Interessiert zeigt sich Moskau an der Ausgestaltung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Insgesamt zeichnet sich dabei sowohl in offiziellen Dokumenten als auch in der Publizistik eine überwiegend positive Grundeinstellung sowie die Absicht zu enger Zusammenarbeit ab. Hinter diesen Positionen stehen zwei zentrale Einsichten und Bestrebungen. Zum einen hofft man in Moskau, daß die Realisierung der ESVP den Europäern mehr Eigengewicht und Einfluß in der NATO verschafft. Zum zweiten sieht man in Gestalt der ESVP neue Möglichkeiten für die Formierung einer gesamteuropäischen Verteidigungsidentität. Als Beispiel für eine noch weitergehende positive Einschätzung der ESVP wird näher auf einen bemerkenswerten Beitrag eines Spezialisten aus dem Moskauer Wissenschaftsbereich eingegangen.
5. Positionen wie diese signalisieren den Beginn eines Wandels im russischen Verständnis der Partnerschaft mit der EU. Bei Unterzeichnung des Partnerschaftsvertrags zeigte Rußland vorrangig Interesse an der ökonomischen Dimension; die politischen Implikationen des Vertrags waren für Moskau eher zweitrangig und wurden um der ökonomischen Ziele willen gleichsam in Kauf genommen. Das entsprach traditionellen Einschätzungen der EU als wirtschaftlicher Riese und politischer Zwerg. Dieses Konzept einer "selektiven Partnerschaft" hat sich mittlerweile wesentlich geändert: Rußlands Interesse richtet sich auf Partnerschaft mit der EU in *allen* Dimensionen, darunter auch im sicherheitspolitisch-militärischen Bereich. Diese Neueinschätzung zieht die Konsequenzen aus der Tatsache, daß sich die EU als Zivil- und Militärmacht profiliert, wobei wirtschaftliche, politische und militärische Aspekte eng ineinandergreifen und einander bedingen. Sie wurzelt in der Einsicht, daß wirkliche Partnerschaft nur dann wachsen kann, wenn sie umfassend und nicht bloß selektiv angelegt ist.
6. Trotz der geschilderten Tendenzen zur Entwicklung der Beziehungen in allen Dimensionen richtet sich das zentrale Interesse der russischen Eliten auch weiterhin auf

wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit mit der EU. Näher beleuchtet werden in dem Bericht die Bereiche: ausländische Direktinvestitionen, die Rolle des Euro sowie die Notwendigkeit, der Entstehung scharf ausgeprägter Trennlinien zwischen Rußland und der sich erweiternden EU entgegenzuwirken. Bemerkenswert ist der Umstand, daß sich die "Mittelfristige Strategie" auf all diesen Feldern mit der Bitte an die EU wendet, Rußland bei den notwendigen Strukturanpassungen und Neuausrichtungen zu beraten und zu unterstützen.

7. In breiterem Kontext könnte eine Partnerschaft Rußland – EU in Moskau darüber hinaus zu einer realistischeren Wahrnehmung der eigenen Rolle und der eigenen Kapazitäten für die internationalen Beziehungen führen. So könnte sie dazu beitragen, das starre Konzept des "Multipolarismus" zurückzudrängen und die russischen Eliten von der Notwendigkeit zu überzeugen, sich dem Trend zur Globalisierung einzufügen. Als Vorkämpfer der Einbeziehung Rußlands in die bestimmenden internationalen politischen, Wirtschafts- und Finanzorganisationen (G8, IMF, Weltbank, demnächst WTO und OECD) ist gerade die EU als globale Wirtschafts- und Finanzmacht geeignet, solche Prozesse realistischen Umdenkens in Moskau zu fördern.
8. Nicht die Eingliederung in die westliche Wertegemeinschaft, sondern Realismus, Pragmatismus und Priorität für die Verteidigung der spezifischen nationalen Interessen Rußlands sind die Leitlinien, an denen sich die internationalen Beziehungen Moskaus zukünftig orientieren werden. Insofern interpretiert die Moskauer Führung den Begriff "Strategische Partnerschaft" enger, pragmatischer als die EU, für die er den europäischen Wertekonsens einschließt. Immerhin bieten die Neuorientierungen auch gewisse Chancen. Sie liegen nicht zuletzt darin, daß Rußland die eigenen Grenzen des Möglichen anerkennt und damit für den europäischen Partner an Berechenbarkeit gewinnt.
9. Angesichts der Distanzierung Rußlands gegenüber relevanten Aspekten des europäischen Wertekanons scheint es für die EU daher geboten, die Implementierung der Partnerschaft mit Rußland auch ihrerseits pragmatisch-realistisch zu betreiben. Dazu gehört die klare Formulierung der eigenen Interessen und die kritische Reaktion auf vertragswidriges Verhalten Rußlands nach dem Muster des Vernichtungskriegs in Tschetschenien, beispielsweise durch Hinweis auf Nutzenentgang durch Stornierung anvisierter gemeinsamer Projekte. Die innerrussischen Entwicklungen unter Putin werden in starkem Maße darüber mitentscheiden, ob sich die normativen Trennlinien zwischen der sich erweiternden EU und Rußland noch schärfer ausprägen oder ob die von beiden Seiten betriebene pragmatisch-realistische Partnerschaft eines Tages tatsächlich in eine "strategische Partnerschaft" überführt werden kann.





## 1. Welchen Weg nimmt Rußland?

Paradoxerweise sind die Beziehungen Rußlands zu Europa – dem Europa der EU – gerade im Zeichen anvisierter Partnerschaft zugleich von starken Widersprüchen geprägt.<sup>1</sup> Solche Widersprüche, Ausdruck der Suche des neuen Rußland nach seiner Identität, gelten für die Außenbeziehungen des Landes allgemein, sind im Verhältnis zu Europa aber besonders ausgeprägt: Gerade weil die Russen den Europäern historisch, politisch und kulturell so nahe stehen – schließlich fühlen sie sich in ihrer übergroßen Mehrheit selbst als "Europäer" und nicht etwa als "Eurasier" –, spüren große Teile der Eliten immer wieder auch das Bedürfnis, zu den Europäern, ihren Prinzipien und ihrem Wertekonsens kritische Distanz zu wahren sowie die selbstgewachsenen Traditionen und eigenständigen Interessen mit Nachdruck hervorzukehren.<sup>2</sup> Entgegen hochgesteckten Erwartungen und Hoffnungen der späten Gorbatschow- und der frühen Jelzin-Periode in Rußland und dem übrigen Europa haben sich die Visionen von einem schließlichen Zusammenwachsen beider Seiten auch in den Werten und Ordnungsvorstellungen nicht erfüllt. Mittlerweile bildet eine gewisse Abgrenzung zum Westen auf diesen Feldern in den Augen großer Teile der russischen Elite sogar ein wichtiges identitätsstiftendes Merkmal für das neue Rußland.

Geradezu idealtypischen Ausdruck findet die Widersprüchlichkeit in der Millenniumsbotschaft "Rußland an der Schwelle zu einem neuen Jahrtausend", die Putin Ende Dezember 1999 der Welt per Internet übermittelte.<sup>3</sup> Dort wird einerseits die Bedeutung europäischer Standards und Prinzipien wie Demokratie, Pluralismus, Teilung der Gewalten, Menschenrechte für die Entwicklung in Rußland hervorgehoben, ja sogar die Herausbildung einer "lebendigen Bürgergesellschaft" anvisiert. Andererseits aber wird auf eine notwendige Verknüpfung mit den russischen Traditionen verwiesen, wozu der starke Staat, die umfassende Lenkung der Wirtschaft sowie die paternalistische Form der Machtausübung zählen. Noch ist die – für den Charakter des zukünftigen Verhältnisses Rußlands zu Europa relevante – Frage offen, welchen Weg Rußland unter Putin schließlich einschlagen wird.

Putin, bisher ein Mann ohne Profil und Eigenschaften, ist zunächst das Produkt einer exzellenten Imagekampagne vor dem Hintergrund des Tschetschenienkriegs, den zwei Drittel der Bevölkerung unterstützen. Bis zu seiner Wahl zum Präsidenten im März 2000 hat er es bewußt vermieden, sein ideologisches Credo und seine konkreten programmatischen Konzeptionen darzulegen. Statt dessen hat er einschneidende Verbesserungen im Alltagsleben versprochen und teilweise auch realisiert, z.B. bei der Auszahlung von Gehältern und Pensionen. Darüber hinaus hat er jene konsensualen Werte und Aspirationen betont, "über die

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu grundsätzlich meinen Beitrag: Rußland: Strategischer Partner der Europäischen Union? Interessen, Impulse, Widersprüche, in: Osteuropa (Aachen) 10/1999, S. 992-1009, hier S. 992 ff. Vgl. auch V. Baranovsky/A. Arbatov, The Changing Security Perspective in Europe, in: A. Arbatov/K. Kaiser/R. Legvold, Russia and the West, The 21st Century Security Environment, Armonk/New York 1999, S. 44-73.

<sup>2</sup> Hierzu G. Simon, Rußland und die Grenzen Europas, in: Osteuropa 11-12/1999, S. 1091-1107.

<sup>3</sup> Rossijska na rubeže tysjačelietij, in: Nezavisimaja gazeta (Moskau), 30.12.1999.

in der Gesellschaft ein hohes Maß an Einigkeit besteht (Stärkung der Rolle des Staates sowohl in der Wirtschaft als auch in allen Lebensbereichen; Schaffung von Ordnung im Land; gemäßigt antiwestliche Haltung")<sup>4</sup>.

Nach seiner Wahl wird der neue Präsident wichtige Richtungsentscheidungen treffen müssen – die eindimensionale Methode der Machteroberung in Form der Profilierung über den Tschechenienkrieg als Vorkämpfer von Sicherheit, Ordnung und Zusammenhalt Rußlands reicht nicht aus, um die Macht auch dauerhaft zu verankern. Dabei wird Putin zugleich bestrebt sein müssen, seinen Handlungsspielraum gegenüber jenen heterogenen und miteinander konkurrierenden Gruppen zu erweitern, die ihm zur Macht verholfen haben: Gruppen aus den Bereichen Wirtschaft, Energie, Finanzen, Militär und Sicherheitsagenturen, Medien sowie schließlich föderalen und regionalen Apparaten. Welches sind die Optionen, die sich dem neuen Präsidenten bieten, und wie würden sie sich auf die Politik Rußlands gegenüber der EU auswirken?

Zum einen könnte Putin einen pluralistisch fundierten "starken Staat" anstreben – einen Staat, der Stärke nicht aus Repression bezieht, sondern der seine Stärke gerade darin zeigt, daß er sich auf funktionsfähige Institutionen stützt, verbindliche Spielregeln entwickelt und durchsetzt sowie sich als Demokratie und Rechtsstaat bewährt.<sup>5</sup> Dies würde die Partnerschaft Rußland – EU über pragmatisches Zusammenwirken in Wirtschaft, Politik und Sicherheit auch im Wertebereich fundieren und damit dazu beitragen, ideelle und materielle Trennlinien an der Ostgrenze der Union einzuebnen. Darüber hinaus wären zunehmende Regelmäßigkeit, Rechtssicherheit und Berechenbarkeit geeignet, die massive Kapitalflucht einzudämmen und das wirtschaftliche Engagement der Europäer in Rußland insbesondere in Form von Direktinvestitionen in die Realwirtschaft zu stimulieren.

Andererseits könnten wir Zeugen des Versuchs zur Etablierung einer von Sicherheitsapparaten und Militär gestützten autoritär-repressiven Ausrichtung des politischen Systems werden, verbunden mit einer wirtschaftlichen Modernisierung durch Mobilisierung, bei der europäische Institutionen und Modernisierungsförderung zwar willkommen sind, in deren Rahmen europäische Standards und Werte aber nur eng begrenzte Geltung haben. Dieses Modell verweist bei allen Unterschieden auf gewisse Traditionen der russischen Geschichte wie die Perioden von Spätzarismus und NEP. Es würde zwar wie zu Zeiten des Sowjetsystems eine pragmatische Zusammenarbeit mit EU-Europa erlauben, nicht aber die ursprünglich angestrebte Partnerschaft. Denn diese würde – bei einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen und Verständnis – weitgehende Übereinstimmung in den Grundwerten und Prinzipien der Demokratie, Kompatibilität der Wirtschaftsordnungen sowie ständigen Ausgleich der außen- und sicherheitspolitischen Interessen voraussetzen. Sie würde

---

<sup>4</sup> V. Petuchov, Der Präsidentschaftswahlkampf in Rußland. Demokratische Wahl oder Plebiszit über Vertrauen zu Putin?, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) 15/2000, S. 3.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu ausführlich O. Luchterhandt, Rußlands unsicherer Weg zum Rechtsstaat, in: Osteuropa 11-12/1999, S. 1108-1125.

verlangen, so der deutsche Außenminister Fischer, "daß die demokratiefördernden Ziele der EU von Rußland als Grundlage der Partnerschaft angesehen werden".<sup>6</sup>

Schließlich wäre noch ein drittes, gleichsam zwischen den Modellen von gelebter Demokratie und staatsmobilisierendem Autoritarismus angesiedelter Ansatz denkbar: die von oben "geleitete" oder "manipulierte Demokratie".<sup>7</sup> Hier würde die Staatsmacht den Schein einer demokratischen Funktionsweise des Systems wahren, zugleich jedoch über ihre Finanz- und Medienmacht die Teilsysteme (Parlament, Parteien, Regionen, Medien etc.) in einer Weise manipulieren, daß oppositionelle Kräfte auch ohne direkte Repression keine wirkliche Chance auf eine Machtübernahme hätten. Dieses Modell, dem gegenwärtig die größten Realisierungschancen beizumessen sind, würde nur eine umfassende pragmatische und geschäftsmäßige Kooperation mit der EU ermöglichen. Eine wirkliche Partnerschaft im Sinne eines Grundkonsenses über Werte und Prinzipien bei der Gestaltung von Staat und Gesellschaft wäre jedoch zumindest als mittelfristiges Projekt kaum möglich. Vielleicht wird dies von der Mehrheit unter Eliten und Bevölkerung Rußlands auch gar nicht gewünscht. Möglicherweise bringt Putin diesen Negativkonsens auf den Punkt, wenn er im Hinblick auf die Beziehungen Rußland – EU von "praktischer Zusammenarbeit", nicht aber von "Partnerschaft" spricht.<sup>8</sup> Das würde zu Tendenzen in der Moskauer Führung passen, den Begriff "Strategische Partnerschaft" enger, pragmatischer zu interpretieren als die EU, für die diese den europäischen Wertekonsens einschließt.

Die Unsicherheiten über die inneren Entwicklungen in Rußland spiegeln sich naturgemäß in den internationalen Beziehungen des Landes. Das gilt auch für das Verhältnis Rußlands zur EU, das in seinen aktuellen Tendenzen und seinen Perspektiven aus der Sicht der russischen Interessenlage heraus den Schwerpunkt dieser Analyse bildet. Tatsächlich zeichnet sich bei großen Teilen der russischen Eliten eine Tendenz ab, gerade zu EU-Europa besonders enge Beziehungen zu pflegen und der europäischen Richtung Vorrang vor allen anderen "strategischen Partnerschaften" einzuräumen (z.B. China oder Indien).<sup>9</sup> So sieht Arbatow die Chancen Rußlands "in der schrittweisen, sorgfältig durchdachten und an die russischen Besonderheiten angepaßten Vereinigung Rußlands mit dem Großen Europa. Oder, wenn man so will, in der Rückkehr nach Europa, dessen untrennbarer Teil die Rus vor tausend Jahren war". Dies gelte um so mehr, als Europa nicht wie die USA versuchen werde, "Rußland zum Rohstoffanhänger oder abhängigen Staat zu machen oder seine territoriale Integrität in Frage zu stellen". So

---

<sup>6</sup> Rede vor dem Deutsch-Russischen Forum in Berlin vom 15.2.2000, nach dem Manuskript.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu den anregenden Beitrag von S. Markov, Manipulativnaja demokratija, in: Nezavisimaja gazeta, 2.3.2000.

<sup>8</sup> "Der Westen darf nicht Sieger spielen", Interview mit der Süddeutschen Zeitung (München), 23.12.1999.

<sup>9</sup> A. Arbatov, Bezopasnost', Rossijskij vybor, Moskau 1999, S. 516 f. und 521; D. Trenin, Vnešnepolitičeskie proekty dlja Rossii, in: Moskovskie Novosti (Moskau) 3/17.2.2000, S. 11; sowie S. Karaganov, Novaja vnešnjaja politika: Čto delat' s Rossiej?, ebenda 8/29.2.-6.3.2000, S. 3 und 11. Arbatov ist Staatsdumaabgeordneter für Jabloko; Trenin ist führender Mitarbeiter des Moskauer Zweigs der Carnegie-Foundation; Karaganov leitet den Primakov nahestehenden "Rat für Außen- und Verteidigungspolitik". Siehe auch: Rossija-Evropejskij Sojuz: vyzovy vremeni i perspektivy sotrudničestvo, Moskau 2000 (Aufzeichnung der Ergebnisse einer Europakonferenz in Moskau).

gesehen sei es das wichtigste nationale Ziel des neuen Rußland, "das große natürliche und menschliche Potential im Orbit der europäischen Zivilisation zu halten", resümiert Arbatow.<sup>10</sup> Umgekehrt brauche die EU als zunehmend relevante Macht auf dem Kontinent und in der Welt internationale Partner, heißt es an anderer Stelle, und einer unter ihnen werde aufgrund der geographischen, politischen, wirtschaftlichen und militärischen Besonderheiten zweifellos Rußland sein.<sup>11</sup> Tatsächlich bildet Europa diejenige Region, mit der Rußland historisch, politisch, wirtschaftlich und kulturell von allen Weltgegenden am engsten verflochten ist. Seine Westgrenze ist die stabilste unter all seinen Grenzen überhaupt.

In eigentümlicher Form spiegelt sich all dies nicht zuletzt in dem Bestreben Rußlands, sich als Vorkämpfer Europas gegen drohende Gefahren aus dem Süden zu profilieren. In dem Versuch, den zweiten Tschetschenienkrieg in all seinen Auswüchsen gegen Kritik der Europäer zu rechtfertigen, konstatierte Außenminister Iwanow in seiner Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats wörtlich: "Rußland schützt jetzt die gemeinsamen Grenzen Europas vor dem barbarischen Überfall des internationalen Terrorismus, der zielgerichtet und hartnäckig die Achse seines Einflusses ausbaut: Afghanistan – Zentralasien – Kaukasus – Balkan ... All dies geschieht an den südlichen Grenzen Europas und führt zu einer unmittelbaren Bedrohung der Sicherheit unseres Kontinents sowie für Leben und Wohlergehen eines jeden Europäers."<sup>12</sup> Diese Warnung ist zwar gewiß taktisch motiviert und soll dazu dienen, den brutalen Tschetschenienkrieg Rußlands in einen größeren Zusammenhang angeblicher terroristischer Wellen aus dem Süden in Richtung Europa zu stellen. In Anknüpfung an überkommene Mythen (Abwehr der mongolischen, tatarischen, chinesischen Gefahr) spiegelt sie jedoch zugleich – wenn auch auf pervertierte Weise – das verbreitete Gefühl in Rußland, zu Europa zu gehören und den Kontinent an vorderster Front gegen drohende Gefahren an seinen südlichen Grenzen zu verteidigen wider.

## **2. Zwei Strategiedokumente und der Krieg in Tschetschenien**

Das Interesse Rußlands an engen Beziehungen zur EU trifft auf ein entsprechendes Interesse der Union. Im Laufe des Jahres 1999 präzisierten beide Seiten auf der Grundlage ihres umfassenden Vertrags über Partnerschaft und Kooperation (in Kraft seit Dezember 1997) in analogen Strategiedokumenten Charakter, Inhalt und Perspektiven ihrer wechselseitigen Beziehungen: zunächst auf dem Kölner Gipfel im Juni 1999 die EU in der "Gemeinsamen Strategie der

---

<sup>10</sup> Bezopasnost', a.a.O., S. 517 ff.

<sup>11</sup> E. Gorbatova, Rossijsa neizbežno vlijaet na stanovlenie vnešnej politiki ES, in: Evro (Moskau) 12/1999, S. 27-29, hier S. 29.

<sup>12</sup> Nam nečego skryvat'', in: Nezavisimaja gazeta, 3.2.2000.

Europäischen Union für Rußland"<sup>13</sup>, danach im Oktober 1999 Rußland in der "Mittelfristigen Strategie für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union (2000-2010)"<sup>14</sup>. Die Tatsache, daß es gerade Ministerpräsident Putin war, der das Dokument auf dem EU-Rußland-Gipfel vom Oktober 1999 in Helsinki überreichte, verleiht den Aussagen der "Mittelfristigen Strategie" besonderes Gewicht. Im Grunde ist sie das erste Dokument, in dem Rußland – angestoßen durch das Strategiepapier der EU – umfassend seine Europa- und EU-Konzeption formulierte.

Wie ernst es der russischen Seite um eine Weiterentwicklung der wechselseitigen Beziehungen ist, belegen zwei bemerkenswerte Hinweise von V. Lichatschow, dem Leiter der Vertretung Rußlands bei der EU in Brüssel.<sup>15</sup> Danach äußerte Moskau gegenüber Brüssel ursprünglich den Wunsch, mit der EU *gemeinsam* ein Strategiepapier mit weitreichenden operativen Aufgaben auszuarbeiten (was die EU bis auf weiteres ablehnte). Nach Verabschiedung der jeweiligen Strategiedokumente schlug Moskau darüber hinaus vor, in Fortschreibung des Partnerschaftsvertrags schon jetzt den Abschluß eines neuen, breit angelegten "Vertrags über strategische Partnerschaft und Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert" anzuvisieren und als ersten Schritt dorthin eine "Erklärung über die grundsätzlichen Ziele und Prinzipien" dieser Partnerschaft zu unterzeichnen. Auch hierauf wollte die EU nicht eingehen; statt dessen bestand sie darauf, zunächst die im existierenden Vertrag angelegten Kooperationschancen voll auszuschöpfen. Außenminister Iwanow seinerseits sprach in einem Grundsatzbeitrag zum Verhältnis Rußland – EU davon, daß die EU "in globalen und europäischen Angelegenheiten eine immer aktivere Rolle spielt". Von daher charakterisierte er die Partnerschaft mit der Union als "strategische Wahl Rußlands", die keinen konjunkturellen Schwankungen unterworfen werden dürfe.<sup>16</sup>

So weit wollte Putin – bisher jedenfalls – nicht gehen. Immerhin sah er objektive Voraussetzungen dafür, daß "das nächste Jahrzehnt eine Zeit der praktischen Arbeit zur Schaffung neuer, höherer Formen des Zusammenwirkens zwischen Rußland und der EU" werden könnte. Die wichtigsten politischen Kräfte des Landes jedenfalls befürworteten den Gedanken einer weiteren Annäherung an die EU auf den Prinzipien der gleichberechtigten Partnerschaft und des gegenseitigen Vorteils, bemerkte Putin. Schließlich sei die EU Rußlands wichtigster

---

<sup>13</sup> Brüssel 1999. Vgl. D. Wolter, Gemeinsame Strategie gegenüber Rußland. Ein neues Instrument europäischer Politik, in: Internationale Politik (Bonn) 9/1999, S. 57-64. Zu den Visionen, Zielen und Instrumenten der Berliner und Brüsseler Außenpolitik vgl. den Beitrag von Außenamts-Staatssekretär Ischinger auf der Moskauer Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises vom Oktober 1999, in: Rußland in Europa: Zehn Jahre nach dem Krieg – politische und wirtschaftliche Herausforderungen, Hamburg 1999, S. 8-12.

<sup>14</sup> Strategija razvitija otnošenij Rossijskoj Federacii s Evropejskim Sojuzom na srednesročnuju perspektivu (2000-2010 gg.), in: Diplomatičeskij Vestnik (Moskau) 11/1999, S. 20-28. Eine konzentrierte Darstellung seiner Kernthesen gibt V. Lichačev, Rossijskij i Evropejskij Sojuz v strategičeskoj perspektive, in: Meždunarodnaja žizn' (Moskau, hinfot: MŽ) 1/2000, S. 40-49, hier S. 44 ff. Lichačev ist Leiter der Moskauer Vertretung bei der EU in Brüssel. Grundsätzlich zum Verhältnis Rußland – Europa jüngst auch Außenminister Ivanov, Rossijskij i Evropa na rubeže stoletij, in: MŽ 2/2000, S. 24-29, sowie ders., Evropa v preddverii XXI Veka, MŽ 1/1999, S. 8-13.

<sup>15</sup> A.a.O., S. 49, sowie Interview mit euro-east (Brüssel) 78/Juni 1999, S. 39.

<sup>16</sup> Rossijskij i Evropa na rubeže stoletij, in: MŽ 2/2000, S. 24-29, hier S. 26 ff.

Handelspartner, Gläubiger und Investor.<sup>17</sup> An anderer Stelle bekundete er die Absicht Rußlands, "ein stabiler, konstruktiver und berechenbarer Partner beim Aufbau eines Großeuropas zu sein. Unsere Politik wird ehrlich, offen und transparent bleiben."<sup>18</sup>

Unglücklicherweise traf sich diese Dynamik in den Beziehungen Rußland – EU mit gegenläufigen Tendenzen, deren Ursachen in den inneren Entwicklungen Rußlands liegen. Insbesondere Moskaus brutale Kriegführung gegen die eigene Bevölkerung in Tschetschenien hat die Beziehungen Rußlands zur EU stark belastet. Sie verletzt in massiver Weise jene Menschen- und Minderheitenrechte sowie jene Normen und Prinzipien, zu deren Einhaltung sich Moskau gegenüber OSZE, Europarat und im Partnerschaftsvertrag auch gegenüber der EU verpflichtet hat.<sup>19</sup> Die EU jedenfalls sah sich veranlaßt, die Implementierung der in den Strategiedokumenten anvisierten Vorhaben vorerst faktisch zu blockieren und bereits laufende Programme wenigstens symbolisch zu überprüfen.<sup>20</sup> Dazu zählen u.a. eine striktere Kontrolle russischer Handelspraktiken in den Bereichen Stahl und Textil sowie eine Umschichtung von Tacis-Mitteln aus dem technischen in solche Bereiche wie Demokratieförderung und humanitäre Hilfe.

Der eigentliche Rückschlag für die Beziehungen – EU besteht jedoch in folgendem: Im Zuge des zweiten Tschetschenienkriegs hat sich unter den meisten politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen in Rußland ein "patriotischer Konsens" (Gerhard Simon) herausgebildet, der als identitätsstiftende Klammer und mobilisierende Idee die Größe des Landes, die Spezifik seiner Ordnungsvorstellungen und seines Institutionensystems sowie die Eigenständigkeit seiner Kultur betont. Das aber heißt zugleich, daß europäischen Werten, Prinzipien und Ordnungsvorstellungen für Rußland nur begrenzte Geltung beigemessen wird und daß bei aller Zusammenarbeit mit den Europäern doch eine gewisse Distanz zum Westen gewahrt wird. Als logische Folge will Rußland Fragen der Menschenrechte trotz anderslautender Selbstverpflichtungen in internationalen Dokumenten als ausschließlich innere Angelegenheit des Landes behandelt sehen, ausländische Proteste gegen ihre Verletzung gelten wie zu Sowjetzeiten als unzulässiger Eingriff in die inneren Angelegenheiten Rußlands.

---

<sup>17</sup> "Der Westen darf nicht Sieger spielen", Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 23.12.1999.

<sup>18</sup> Rede vor dem Nahost-Friedenstreffen in Moskau, Interfax, 1.2.2000.

<sup>19</sup> Zur Genese der Verankerung der Demokratie- und Menschenrechtsklauseln im EU-Rußland-Partnerschaftsvertrag vgl. im einzelnen meinen Beitrag: Die Europäische Union und Rußland. Voraussetzungen und Perspektiven einer Partnerschaft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (Bonn) 3/1995, S. 286-298, hier S. 291 f.

<sup>20</sup> Zur EU-Reaktion vgl. den Tschetschenien-Annex II der Erklärung des Helsinki-Gipfels, in: euro-east 83/Dezember 1999, S. V f. Zusammenfassungen von Beiträgen hochrangiger EU-Politiker, ebenda, S. 5-7 und 53-57, sowie euro-east 82/November 1999, S. 23-25, euro-east 84/Januar 2000, S. 19-24, und zuletzt euro-east 85/Februar 2000, S. 21-28. Zentrale Argumente von russischer Seite in der Auseinandersetzung mit europäischen Positionen finden sich bei D. Kozyrev, Čečenskij den' v Strasburge, in: Nezavisimaja gazeta, 3.2.2000; siehe auch die Straßburger Rede von Außenminister Ivanov, ebenda. Kritisch gegenüber der offiziellen russischen Position ist A. Portanskij, Brjussel' i Strasburg posylajut Rossii ser'eznye predupreždenija, in: Evro 1-2/2000, S. 10-11.

Wie schon erwähnt, beschränkte sich Putin daher in seiner bislang ausführlichsten Einschätzung der zukünftigen Beziehungen Rußland – EU auf die "praktische Zusammenarbeit" und verlor kein Wort über den einer funktionierenden Partnerschaft zugrunde liegenden Wertekonsens. Mehr noch: Aus kurzfristigem Kalkül der Machteroberung im Innern wird eine drastische Abkühlung im Verhältnis zum Westen in Kauf genommen oder sogar gering geschätzt. "Die Geschichte kennt keinen einzigen Fall, wo Rußlands innere Probleme Anlaß oder Gelegenheit boten, die Beziehungen abubrechen. Dies geschah nie, weil Rußland für die Weltgemeinschaft zu wichtig ist", erklärte Putin in kühl berechnender Abwehr westlicher Sanktionsüberlegungen.<sup>21</sup> Die Zusammenarbeit mit den Europäern erfolgt zu *russischen* Bedingungen und kann nicht von außen konditioniert werden. Dabei scheint es die politische Führung wenig zu stören, daß sie durch die Mißachtung von UNO, OSZE, Europarat und EU gerade jene internationalen Organisationen beschädigt, von denen sie selbst entschiedenes Handeln bei der Verteidigung eigener Interessen erwartet, beispielsweise im Hinblick auf die Sicherung der Menschen- und Bürgerrechte für die ethnischen Russen in den baltischen Staaten. "Das Land wird nicht mehr das Recht haben, auf der Rednertribüne des Europarats die Frage nach dem Schutz der russischsprachigen Minderheit in anderen Ländern zu stellen oder den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zum Schutz seiner eigenen Rechte anzurufen", heißt es in Moskau allerdings auch. Diese spontane Reaktion auf erste Sanktionen des Europarats wird freilich, in anderen Stellungnahmen, durch eine Vielzahl von Vorwürfen und sarkastischen Bemerkungen an die Adresse Straßburgs zugedeckt.<sup>22</sup>

In dieser Situation russischer Intransigenz steckt die EU in einem echten Dilemma. Auf der einen Seite muß sie auf vertragswidriges Verhalten Rußlands scharf reagieren, will sie nicht ihre Glaubwürdigkeit als entschiedene Vorkämpferin von Demokratie, Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten leichtfertig aufs Spiel setzen. Nicht zuletzt in einer Reihe von EU-Partnerstaaten in der GUS (wie etwa Georgien), die ihrerseits Moskauer Übergriffe in der Zukunft nicht ausschließen, würde angesichts des brutalen russischen Vorgehens in Tschetschenien eine "Business-as-usual"-Position der Union eher Befremden und Befürchtungen auslösen. Andererseits sind wirksame Sanktionsinstrumente der EU jedoch kaum vorhanden. Sie könnten sich, wenn sie konsequent angewandt würden, für die langfristigen Beziehungen der Union zu Rußland sogar eher kontraproduktiv auswirken, z.B. in Form von aggressivem Nationalismus, grenzüberschreitenden Nuklearkatastrophen, Selbstisolierung und/oder Entfaltung von Chaospotential Rußlands in seinem internationalen Umfeld.<sup>23</sup> Tatsächlich wird "die Schwäche der staatlichen Autorität in Rußland inzwischen zu einem Sicherheitsproblem für ganz Europa".<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Interview mit RTR, 6.12.1999 (in der Sendung Zerkalo).

<sup>22</sup> A. Sabov, Mir i Rossija. Na temu dnja, in: Rossijskaja gazeta (Moskau), 6.4.2000.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu meinen Beitrag: European-Russian Partnership: What Future?, Aktuelle Analysen des BIOst 14/2000.

<sup>24</sup> G. Erler, Beitrag anlässlich der Moskauer Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises, a.a.O., S. 71. Erler ist Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion.



Anders als der Europarat, dessen Parlamentarische Versammlung der russischen Delegation Anfang April 2000 das Stimmrecht entzog und das Ministerkomitee zur Einleitung eines Aus-schlußverfahrens aufforderte, beschränkte sich die EU daher auf die erwähnten, eher symboli-schen Maßnahmen, darunter auch eine Überprüfung ihrer "Gemeinsamen Strategie" gegenüber Rußland. Dies ist insofern ein konstruktiver Ansatz, als er den russischen Eliten verstärkt den Schaden vor Augen führt, der Rußland bei Nichtbeachtung von Regeln und Abmachungen entsteht, die Voraussetzung für Implementierung und Ausbau von Partnerschaft und gemeinsamer Strategie mit der EU sind. Solcher Nutzenentgang könnte sich gerade auch auf jene Bereiche beziehen, in denen das Moskauer Strategiepapier die EU zu Engagement und Unterstützung auffordert: ausländische Direktinvestitionen in die reale Produktion, Einbeziehung in die WTO, Vermeidung neuer Trennlinien an den Ostgrenzen der sich erweiternden EU, Anpassung des Handels- und Finanzsystems an den Euro mit seinen Chancen und Herausforderungen für Rußland. Solche Anreize könnten dazu beitragen, Reformprozesse in Rußland zu stimulieren und OSZE-widrige Gewaltbereitschaft zu dämpfen. Darüber hinaus könnten sie Anstöße dafür geben, daß unter der neuen Führung Putin wieder in stärkerem Maße längerfristige Konzeptionen in das politische Kalkül einbezogen werden, nachdem die Phase der Staatsduma- und Präsidentschaftswahlen nahezu völlig von innenpolitisch motivierten Machtüberlegungen mit kurzfristig erfolgreichem "social and political engineering" geprägt war. Auch dann kann es freilich nicht darum gehen, dem russischen Bemühen um Abschluß eines neuen Partnerschaftsvertrags mit der EU entgegenzukommen. Nach Ansicht Brüssels sollte vielmehr alle Kraft darauf konzentriert werden, den geltenden Vertrag strikt einzuhalten und voll anzuwenden.

Wie sehen die russischen Einschätzungen der EU-Integration und die Interessen an engen Be-ziehungen zu EU-Europa in seinen verschiedenen Dimensionen konkret aus, und welche Er-wartungen richtet Moskau vorrangig an Brüssel? Als Leitfaden zur Beantwortung dieser Frage dient im folgenden die eingangs erwähnte "Mittelfristige Strategie" Rußlands gegenüber der EU. Bei der langwierigen und offenbar nicht unkomplizierten Ausarbeitung dieses Papiers wurden unter Federführung des Außenministeriums verschiedene Ressorts einbezogen, so daß es den – nach offenbar erheblichen Konzeptionsdifferenzen zustande gekommenen – Grundkonsens der Moskauer Linie gegenüber der EU darstellen und auch für die Ära Putin Geltung haben dürfte.

### **3. Die "Mittelfristige Strategie" Rußlands: Konzeptionen und Handlungsmuster**

In Rußland wurde die EU bis in die jüngste Zeit hinein fast ausschließlich als Wirtschafts- und Handelsmacht gesehen, nicht jedoch als überregional operierende Macht mit wachsendem politischen Eigengewicht. Der Charakter der Integration wurde ebenso verkannt wie die politische Finalität der Union. Zu den Ursachen für dieses Unverständnis zählen insbesondere:

- die Prägung durch die Erfahrungen im RGW, der keine wirkliche Integration kannte, son-  
dern als Mechanismus zwischenstaatlicher Kooperation hierarchisch auf die Sowjetunion  
zugeschnitten war;

- der Vorrang des Denkens in politischen und militärischen Kategorien, wobei die von wachsenden wirtschaftlichen Verflechtungen ausgehende Integrationsdynamik unterschätzt wurde;
- die Geringschätzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die aufgrund ihrer komplizierten Entscheidungsbildung und ihrer geringen Kompetenz in Moskau nicht ernstgenommen wurde;
- die Konzentration auf die bilateralen Beziehungen zu den EU-Mitgliedstaaten, insbesondere zu Deutschland, Frankreich und Italien, unter Vernachlässigung der Integrationsdimension.

Nur weil die EU in Moskau als Motor wirtschaftlichen Zusammenwachsens und als zunehmend einflußreicher politischer Akteur kaum wahrgenommen wurde, konnten hochrangige russische Politiker, darunter auch Präsident Jelzin, wiederholt die Frage nach einer EU-Vollmitgliedschaft aufwerfen. Die Verkennung von Charakter und Dynamik der EU-Integration in Brüssel führte in Moskau zu einer verwirrenden Inflationierung des Integrationsbegriffs.

Hier ist mittlerweile ein bemerkenswerter Wandel eingetreten: In dem Maße, wie die Dynamik der mehrdimensionalen EU-Integration als realer und unumkehrbarer Prozeß wahrgenommen wird, verschwindet die Integrationsrhetorik aus den Moskauer Positionsbestimmungen. Sie macht ganz im Gegenteil Absichtsbekundungen Platz, einen eigenen Kosmos zu bilden, groß und unabhängig genug, um selbst zentraler, gleichberechtigter Akteur zu sein und nicht als Teil eines neuen Ganzen an die Peripherie gedrängt zu werden. Dieser begrüßenswerte Abschied Moskaus von illusionärer Integrationsrhetorik zugunsten einer realistischen Linie gegenüber der EU findet ihren Ausdruck in dieser Deutlichkeit erstmals in der "Mittelfristigen Strategie". Wörtlich heißt es dort: "In der behandelten Periode wird die Partnerschaft zwischen Rußland und der Europäischen Union auf *Vertragsbeziehungen* basieren, d.h. ein offiziell erklärtes Ziel eines Beitritts oder einer 'Assoziation' Rußlands mit der EU wird es nicht geben. Als eine *Weltmacht, die sich auf zwei Kontinente erstreckt*, sollte sich Rußland die Freiheit bewahren, seine Innen- und Außenpolitik ebenso zu bestimmen und zu implementieren wie seinen Status und seine Vorteile eines *euroasiatischen Staats* und des größten GUS-Landes sowie die Unabhängigkeit seiner Position und seiner Aktivitäten in internationalen Organisationen."<sup>25</sup>

Bereits zuvor hatte es in einer halboffiziellen Positionsbeschreibung geheißen: Entgegen früheren Stellungnahmen "braucht unser Land in der Perspektive keine Vereinigung mit der EU. Das würde den Verlust seiner einzigartigen eurasischen Spezifik bedeuten, seiner Rolle als Zentrum der Sogkraft bei der Wirtschaftsintegration der GUS, seiner Eigenständigkeit in der Außen-, Wirtschafts- und Verteidigungspolitik; es würde auf einen vollständigen Umbau (noch einen!) der gesamten russischen Staatlichkeit auf der Basis der EU-Forderungen

---

<sup>25</sup> Hervorhebungen durch den Verfasser.

hinauslaufen. Und schließlich: Großmächte ... lösen sich nicht in Integrationsunionen auf – sie schaffen solche um sich selbst herum."<sup>26</sup>

Vor dem Hintergrund der Klärung grundsätzlicher Moskauer Positionen gegenüber der Union betont die "Mittelfristige Strategie" dann freilich den "strategischen Charakter der Partnerschaft Rußland – EU" und plädiert für enge Interaktion beider Seiten zur Schaffung eines Europa "ohne Trennlinien".<sup>27</sup> Wie definiert Moskau seine Interessen und Konzeptionen gegenüber der EU in den verschiedenen Dimensionen? Dazu im folgenden in den Bereichen Politik, Sicherheit und Wirtschaft einige Hinweise auf neuere Tendenzen.

### **3.1 Politische Beziehungen**

In ihrer "Gemeinsamen Strategie" schlägt die EU vor, die Partnerschaft EU – Rußland im Rahmen eines "permanenten Dialogs über Politik und Sicherheit" zu entwickeln und dafür einen "ständigen Mechanismus" zu schaffen, den auf EU-Seite der "Hohe Repräsentant" der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wahrnimmt. Mit dieser Konkretisierung geht das Dokument über den Partnerschaftsvertrag hinaus, indem es die Entwicklung gemeinsamer Positionen und Initiativen vorschlägt, auf bilateraler Ebene ebenso wie auf allen internationalen Foren.

Die weitreichende Offerte zu politischer Kooperation traf in Moskau auf großes Interesse, zumal man dort die vom Amsterdamer EU-Gipfel (Juni 1997) beschlossene "Erweiterung der supranationalen Macht der EU-Institutionen" (so die "Mittelfristige Strategie") positiv vermerkt hatte. Gewiß spielen bei den Bestrebungen nach einer Verdichtung der Beziehungen Rußlands zur EU auch weiterhin traditionelle Ansätze eine Rolle: der Versuch nämlich, die Union gegenüber den USA zu instrumentalisieren und sie "u.a. als Gegengewicht zum NATO-Zentrismus in Europa" in das Moskauer Modell einer multipolaren Welt einzubauen. Gleichzeitig wachsen jedoch Tendenzen, die Partnerschaft mit der EU als zentrales *eigenständiges* Element der internationalen Beziehungen zu identifizieren und nicht als bloße abhängige Variable des Verhältnisses zu den USA. Anders ausgedrückt: Aus russischer Sicht haben die Beziehungen zur EU Eigengewicht und dienen nicht länger vorrangig als Hebel zur Einhegung des amerikanischen Einflusses. Die Europäer sollten die gesamteuropäische Sicherheit selbst organisieren, heißt es in der "Mittelfristigen Strategie", mit dem bemerkenswerten Zusatz freilich: "sowohl ohne Isolierung gegenüber den Vereinigten Staaten und der NATO als auch ohne deren Dominanz (monopolizm) auf dem Kontinent".

Diese Aussagen sind auch weiterhin reichlich unbestimmt, was nicht verwundern kann, ist doch das zukünftige Verhältnis der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zur NATO im Bündnis selbst noch keineswegs in all seinen Facetten geklärt. Immerhin signalisieren sie die Moskauer Absicht, den politischen Dialog mit der EU umfassend und substantiell anzulegen, insbesondere im Hinblick auf "Konfliktprävention und Konfliktbeile-

---

<sup>26</sup> I. Ivanov, *Rasshirenie Evrosojuza: scenarii, problemy, posledstvija*, in: *Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnosenija* (Moskau, hinfot: MEMO) 9/1998, S. 22-33. Der Autor war damals Stellvertretender Leiter der russischen Vertretung bei der EU in Brüssel.

<sup>27</sup> Zu Dehnbarkeit und Interpretationsvarianten des Begriffs "Strategische Partnerschaft" siehe oben S. 9.

gung im OSZE-Raum". In diesem Sinne – heißt es weiter in der "Mittelfristigen Strategie" – sollten sich "beide Seiten konsultieren und, wenn geboten, ihre Positionen in internationalen Organisationen koordinieren". Zu denken wäre hier u.a. an bestimmte Länder und Regionen an der Peripherie Rußlands, bei denen gewisse Gefahren negativer Eskalation nicht auszuschließen sind. Allerdings sind bestimmte Vorstellungen Rußlands zur inhaltlichen Ausgestaltung des Zusammenwirkens in einigen Punkten für die EU so nur schwer akzeptabel. Dieser Vorbehalt gilt insbesondere im Hinblick auf Rußlands Verhältnis zu den Mitgliedsländern der GUS.

*GUS/Südkaucasus.* Hier wendet sich Moskau gegen das, was als möglicher Versuch der EU gedeutet wird, die Wirtschaftsintegration im GUS-Raum durch "Spezialbeziehungen" zu einzelnen Ländern der Gemeinschaft zum Schaden Rußlands zu behindern. Gewiß müßten die positiven Integrationserfahrungen in der EU für den GUS-Raum genutzt werden, heißt es in der "Mittelfristigen Strategie". Zugleich jedoch müßten Rußland und die EU ihre Aktivitäten gegenüber den GUS-Staaten umfassend "koordinieren", in den Bereichen Handel, Politik, Wirtschaft und Finanzen ebenso wie auf humanitärem Gebiet und auf weiteren Feldern. Die Entwicklung der Partnerschaft mit der EU solle dazu beitragen, heißt es in dem Dokument darüber hinaus, "Rußlands Rolle als eine führende Kraft bei der Bildung eines neuen Systems zwischenstaatlicher politischer und wirtschaftlicher Beziehungen im GUS-Raum zu konsolidieren". Natürlich kann und wird die EU eine so gestaltete dominierende Position Rußlands in den GUS-Staaten, etwa im Hinblick auf Georgien, Armenien und Aserbaidschan, über deren Köpfe hinweg nicht akzeptieren oder gar sanktionieren. Schließlich schloß sie selbst mit ihnen Verträge über Partnerschaft und Kooperation ab (in Kraft seit Juli 1999) – Verträge, die nicht zuletzt darauf zielen, die Südkaukasusrepubliken durch politische Anbindung und materielle Förderung zu stabilisieren und in ihrer Selbständigkeit zu stärken.<sup>28</sup>

Die Realisierung weitergehender Überlegungen in Richtung Abschluß dieses Stabilitätspakts für den Südkaukasus unter Beteiligung der EU, Rußlands und der drei betroffenen Länder könnte zweifellos ein herausragendes Beispiel für präventive Konflikt diplomatie bilden. Aus unterschiedlichen Gründen griffen die potentiellen Sponsoren eines solchen Pakts Anregungen für eine entsprechende Initiative zumindest vorerst jedoch nicht auf: Die EU scheut nach der bisherigen Führungsaufgabe im Stabilitätspakt für den Balkan ein weiteres, politisch kompliziertes und materiell aufwendiges Engagement; Rußland seinerseits kann sich nur schwer mit einer herausragenden Rolle einer Drittmacht in einer Region anfreunden, die es auch weiterhin als einen Bereich eigener vitaler Interessen ansieht.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Hierzu ausführlich D. Wolter, Die Kaukasus-Politik der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Bonn) B 42/1999, S. 32-39.

<sup>29</sup> Interessanterweise griff Staatssekretär Ischinger während der Moskauer Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises die Idee eines Stabilitätspakts auf und äußerte die Hoffnung, "daß man sich zukünftig in der russischen Regierung solchen Vorschlägen gegenüber offener verhält, als das bisher der Fall war", a.a.O., S. 75 f.

Immerhin gibt es Anzeichen für eine Bereitschaft Moskaus, mit der EU in dieser Region zu kooperieren.<sup>30</sup> Ein Beispiel hierfür sind die EU-geförderten Infrastrukturprojekte TRACECA ("Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia") und INOGATE ("Interstate Oil and Gas Transportation to Europe") als Modelle regionaler Kooperation. An beiden Vorhaben möchte Rußland gern mitwirken, obwohl sie so angelegt sind, daß sie russisches Territorium umgehen. Jedenfalls vermeidet das Moskauer Strategiepapier jede Polemik gegen die erwähnten Großprojekte. Statt dessen gibt es sich mit der Aufforderung zufrieden, russische Unternehmen in angemessener Weise bei Aus- und Aufbau der regionalen Infrastrukturen zu beteiligen, etwa in Form von "Bereitstellung von Baumaterial, Technologien, Arbeits- und Dienstleistungen". Dieser Moskauer Ansatz ist bemerkenswert und zukunftsweisend, räumt er doch geoökonomischen Überlegungen Vorrang ein vor geostrategischen Ansätzen. Möglicherweise war er einer jener Kontroverspunkte zwischen den russischen Ministerien, die zu der erwähnten Verzögerung bei der Ausarbeitung der "Mittelfristigen Strategie" geführt hatten.

*Belarus.* Ein anderer potentieller Konfliktpunkt, der in beiden Strategiedokumenten allerdings keine Erwähnung findet, ist Belarus.<sup>31</sup> Das Land, zwischen Rußland und der sich erweiternden EU gelegen, geht unter seinem unberechenbaren Autokraten Lukaschenko unter Rückgriff auf Methoden des Sowjetsystems unaufhaltsam einer ökonomischen und sozialen Katastrophe entgegen, die sich zweifellos äußerst negativ auch auf das internationale Umfeld auswirken würde. Hier böte sich an, im Rahmen des Partnerschaftsvertrags Rußland – EU und der Strategiekonzeptionen sowie unter Hinzuziehung von Vertretern von Regierung und Opposition in Belarus nach Lösungen zu suchen, die das Nahverhältnis Weißrußlands zu Rußland mit engen Beziehungen des Landes zur EU verbinden. Die EU jedenfalls ist der leistungsfähigste potentielle Partner expandierender Handelsbeziehungen und massiver Modernisierungsinvestitionen für das auf ökonomischer Talfahrt befindliche Land.

Voraussetzung für eine solche "Mehrvektorenpolitik" in den Außenbeziehungen Weißrußlands, die Lukaschenko zufolge "äußerst freundliche und enge Beziehungen" zum Westen einschließen soll<sup>32</sup>, wäre allerdings die von der OSZE vermittelte Einleitung ergebnis- und erfolgsorientierter Prozesse, an deren Ende freie und faire Wahlen, ungehinderte Entfaltung der Opposition, Zugang für alle politischen Strömungen zu den Massenmedien sowie die Verwirklichung von Menschen- und Bürgerrechten stehen. Die Frage lautet: Wird sich die Putin-Exekutive (und mit ihr das autoritär-repressive Lukaschenko-Regime) für eine solche ausbalancierte Gesamtlösung engagieren, die das Verhältnis zur EU von einer potentiell starken Belastung freihalten würde? Oder wird sich Moskau das verarmte und in seinen urbanen Bevölkerungsteilen eher europäisch orientierte Land nach Tschetschenien als zweite Trophäe wiedereingliedern, was Moskau erhebliche materielle und politische Kosten

---

<sup>30</sup> Vgl. auch Baranovsky/Arbatov, *The Changing Security Perspective in Europe*, a.a.O., S. 58.

<sup>31</sup> Siehe hierzu meinen Beitrag *Belarus-Rußland: Divergenzen über den Charakter des gemeinsamen "Unionsstaates"*, Aktuelle Analysen des BIOst 35/1999.

<sup>32</sup> Axioma: *bol'she prodavat' – men'she pokupat'*, Bericht über eine Sitzung des erweiterten Kollegiums des Außenministeriums unter Teilnahme des Präsidenten, in: *Sovetskaja Belorussija* (Minsk), 6.4.1999.

verursachen würde und das Verhältnis zur EU erneut eintrüben könnte? Wie es scheint, laufen die Entwicklungen eher in die zuletzt genannte Richtung.

*Kaliningrad.* Ein weiterer, schwieriger Punkt, der in der "Gemeinsamen Strategie" der EU erwähnt und von der "Mittelfristigen Strategie" Rußlands relativ ausführlich aufgegriffen wird, bezieht sich auf die Zukunft Kaliningrads (das einzige "Subjekt" der Russischen Föderation übrigens, das in dem Dokument ausdrücklich angesprochen wird). Die spezifische, politisch sensitive geographische Lage als zukünftige Enklave der EU drängt nach Lösungen, die Kaliningrad als integralen Bestandteil Rußlands und zugleich als aktiven Partner von EU und Ostseekooperation ausweisen. Nicht auf sicherheitspolitischem Feld liegen die eigentlichen Bedrohungen für das Gebiet, sondern in seinem weiteren wirtschaftlichen und sozialen Abstieg.<sup>33</sup>

Bemerkenswerterweise signalisierte Moskau in seiner "Mittelfristigen Strategie" jetzt erstmals in einem zentralen Dokument Zustimmung zu Abmachungen mit der EU über Kaliningrad, nachdem es bereits im Juni 1999 auf dem Gipfel mit der EU-Troika offiziell den Wunsch geäußert hatte, im Zuge der EU-Erweiterung mit der Union in einen Dialog über die Zukunft Kaliningrads einzutreten.<sup>34</sup> Zuvor hatte es die Probleme des Gebiets als ausschließlich innere Angelegenheit Rußlands bezeichnet und jene Kräfte unterschiedslos als revisionistisch charakterisiert, die auf bilateraler oder europäischer Ebene nach den sich wandelnden Bedingungen angepaßten Lösungen suchten. Vorstellbar wäre beispielsweise, Kaliningrad zu einer Region mit vereinfachtem Visaregime oder sogar zu einer visafreien Zone zu erklären (wie sie zwischen Kaliningrad einerseits sowie Litauen und Polen andererseits besteht, nach deren EU-Beitritt jedoch beseitigt würde). Allem Anschein nach besteht in Moskau die Bereitschaft, einer derartigen Lösung zuzustimmen, obwohl ein solcher freier Zugang zu EU-Europa die Bevölkerung des Gebiets gegenüber den übrigen Russen privilegieren würde.

Jedenfalls tritt die "Mittelfristige Strategie" zur Sicherung der Lebensfähigkeit Kaliningrads für eine aktive Teilnahme des Gebiets in der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit ein. Angestrebt wird ein "besonderes Abkommen" mit der EU, das zwei Zielen dient: Zum einen soll es im Prozeß der EU-Erweiterung die Interessen Kaliningrads als Teil Rußlands wahren, und zum anderen ist es darauf angelegt, Kaliningrad "in eine russische 'Pilot'-Region im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Rußland und der Europäischen Union im 21. Jahrhundert zu transformieren". Diese Passagen zeigen exemplarisch: Rußland nimmt die EU unter sich rasch wandelnden Rahmenbedingungen zunehmend auch als politischen Akteur ernst und bezieht in wachsendem Maße den Umstand in das eigene Kalkül ein, daß man auf immer mehr Feldern vital auf enge Partnerschaft mit ihr angewiesen ist. Eine Selbstisolierung Rußlands in Europa würde, um bei dem Beispiel zu bleiben, für Kaliningrad

---

<sup>33</sup> Vgl. hierzu detailliert Ju. Rožkov-Jur'evskij, Rossijskie djuny v centre Evropy, in: Evro 3/2000, S. 34-37. Ferner R. Vetter, Kaliningrad und die Osterweiterung der Europäischen Union. Kooperationsbemühungen zum Ausgleich zivilisatorischer Unterschiede, in: Osteuropa 2/2000, S. 144-160, sowie I. Kempe/W. van Meurs (Hrsg.), Baltic Sea Region and Northwestern Russia, München 1999.

<sup>34</sup> euro-east 78/Juni 1999, S. 24.

auf einen Absturz mit unberechenbaren Folgen hinauslaufen. Mit einer Aktivierung der Beziehungen zur EU dagegen könnten die geographischen Nachteile des Gebiets ins Positive gewendet werden – durch seine Nutzung als attraktiver Transportkorridor, als Kommunikationsraum und als Dienstleistungszentrum im Ostseeraum sowie zwischen Rußland und dem übrigen Europa.

Die EU jedenfalls erklärte ihre Bereitschaft, eine Isolierung der Region zu verhindern und "gemeinsam mit Rußland das Problem eines besonderen Visaregimes für das Kaliningrader Gebiet zu erörtern, das angesichts der spezifischen geographischen Lage nach dem EU-Beitritt der baltischen Staaten von der Europäischen Union umkreist ist. Unsere gemeinsame Aufgabe besteht darin, negative Effekte für diese Region zu vermeiden und den Transit zwischen dem Gebiet und dem übrigen Teil Rußlands nicht zugrunde zu richten."<sup>35</sup> Freilich bleibt abzuwarten, ob für diesen drängenden Sonderfall tatsächlich eine beide Seiten befriedigende Lösung gefunden werden kann.

### ***3.2 Die sicherheitspolitische und Verteidigungsdimension***

Ähnlich wie auf politischem Feld bietet die "Gemeinsame Strategie" Rußland auch auf sicherheitspolitischem Feld enge Zusammenarbeit an, denn "Rußland und die Europäische Union haben strategische Interessen und nehmen besondere Verantwortlichkeiten bei der Aufrechterhaltung der Stabilität und Sicherheit in Europa sowie in anderen Weltregionen wahr". In der operativen Umsetzung beschränkt sie sich freilich auf die Aussage, es solle geprüft werden, wie eine Beteiligung Rußlands in den Fällen erleichtert werden könnte, in denen die Europäische Union die WEU für Petersberg-Aufgaben zu Konfliktprävention und Krisenmanagement in Anspruch nimmt.

Seither hat die Ausgestaltung der ESVP im Rahmen der GASP deutlich an Dynamik gewonnen, nachdem der Kosovokrieg die militärischen Defizite Europas offengelegt und die umfassende Abhängigkeit von den USA schonungslos aufgedeckt hatte. Im Kern zielt die ESVP darauf, in Form einer glaubwürdigen und kurzfristig einsatzbereiten Schnellen Eingreiftruppe eigene Kapazitäten zu entwickeln, wobei die WEU bis Ende des Jahres 2000 in der Union aufgehen soll. Die Aufstellung mobiler und rasch aktivierbarer multinationaler Kriseneingreiftruppen von rund 60.000 Mann bis 2003 soll Bereitschaft und Fähigkeit der EU unterstreichen, als eigenständiger Akteur die volle Verantwortung über die gesamte Bandbreite der Petersberg-Aufgaben zu übernehmen.<sup>36</sup> Bisher blieben dabei freilich zentrale Punkte in der Schwebe, insbesondere das Verhältnis der ESVP zur NATO. Kann und soll die EU sicherheitspolitisch selbständig und unabhängig von der NATO handeln, oder muß sie sich an den erprobten Grundsätzen der Interdependenz sowie an gegenseitig abgesprochenen Kooperationsprinzipien und -mechanismen orientieren? Soll die EU eigene Kommando-, Kontroll-, Aufklärungs- und strategische Transportkapazitäten entwickeln, oder sollte sie sich

---

<sup>35</sup> Ž. Djubua, Rasširjajuščijsja rynek ES sozdaet novye vozmožnosti dlja Rossii, in: Evro 1-2, 2000, S. 2-3, hier S. 2. G. Dubois ist amtierender Leiter der EU-Mission in Rußland.

<sup>36</sup> Vgl. exemplarisch J. Solana, Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade, in: Integration (Bonn) 1/2000, S. 1-6.

hier im wesentlichen auf die Kapazitäten der NATO stützen? Soll die EU ihre Krisenreaktionskräfte zur autonomen Verwendung außerhalb des Bündnisses aufstellen oder nur komplementär zu den Streitkräften der NATO? Kurz: Soll die ESVP eher die atlantische oder die europäische Entwicklungsvariante anvisieren?

Eindeutige Antworten auf solche zentrale Fragen, die naturgemäß auch den Charakter der zukünftigen Beziehungen EU – Rußland prägen werden, stehen noch aus und werden voraussichtlich überhaupt erst im praktischen Prozeß der ESVP-Entwicklung gegeben werden können. Von daher erscheint es nur natürlich, daß Rußland auch weiterhin abwartend reagiert und seine Position zur ESVP noch nicht genau definieren kann. Bis dahin hatte Rußland die EU zwar als wichtigste Partnerin im nichtstrategischen Bereich angesehen, die GASP aufgrund ihrer komplizierten Entscheidungsbildung, ihrer geringen Kompetenzen und des Fehlens wirksamer Instrumente jedoch nicht ernstgenommen. Ähnliches gilt für die WEU. Stimmen, die auf die "einzigartige Position" der WEU und deren "Rolle als Verbindungsglied im System der wichtigsten westlichen Institutionen" verwiesen, bleiben in Rußland vereinzelt.<sup>37</sup> Zu einer institutionalisierten ständigen Zusammenarbeit Moskaus mit der WEU ist es bisher nur in Ansätzen gekommen, die Treffen auf politischer und Arbeitsebene hatten nur sporadischen Charakter.<sup>38</sup>

Diese zurückhaltende, eher abwartende Position Moskaus gegenüber GASP und ESVP dürfte sich in dem Maße ändern, wie diese an Kompetenz und Dynamik gewinnen. Jedenfalls zeichnet sich sowohl in offiziellen Dokumenten als auch in der Publizistik eine positive Grundeinstellung zu den neuen Entwicklungen ab. Die "Mittelfristige Strategie" beispielsweise regt an, Rußlands Position zur ESVP auszuarbeiten, "politische und militärische Kontakte zur Westeuropäischen Union als integralem Bestandteil der Europäischen Union zu entwickeln" sowie "die praktische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit zu fördern". Ausdrücklich genannt werden hier friedensschaffende Maßnahmen, Krisenmanagement sowie verschiedene Aspekte der Rüstungsbegrenzung und -reduzierung. Zugleich müßten im Bereich der GASP "einschließlich 'der Verteidigungsidentität'" Arbeitskontakte und Interaktionen mit den EU-Instanzen hergestellt werden.

Hinter diesen Vorstößen, die in dem neuen "Konzept der nationalen Sicherheit" vom Januar 2000 allerdings noch keinen Niederschlag gefunden haben<sup>39</sup>, stehen zwei zentrale Bestrebungen und Einsichten. Zum einen hofft man in Moskau – ähnlich übrigens wie in Europa selbst –, daß die Realisierung der ESVP den Europäern mehr Eigengewicht und Einfluß innerhalb der NATO verschaffen wird. Die Maximalvorstellungen Moskaus gehen dahin, durch enge

---

<sup>37</sup> Hierzu ausführlich D. Danilov, *Perspektivy evropejskoj bezopasnosti*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 27.12.1995; sowie D. Danilov/St. De Spiegeleire, *From Decoupling to Recoupling. A new security relationship between Russia and Western Europe?* Paris 1998, S. 3 ff. (Chaillot Papers No. 31).

<sup>38</sup> Vgl. V. Černega, *Zapadnoevropejskij Sojuz v teni NATO*, in: *MŽ* 8/1998, S. 56-61. Siehe auch Danilov/De Spiegeleire, a.a.O., S. 15 ff.

<sup>39</sup> *Koncepcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 14.1.2000. Vgl. hierzu auch H. Adomeit, *Rußlands neues Sicherheitskonzept: Der falsche Weg ins nächste Jahrtausend*, in: *SWP – aktuell* (Ebenhausen) 52/Februar 2000.



Zusammenarbeit mit dieser europäischen Komponente der Allianz "dem NATO-Zentrismus in Europa entgegenzuwirken" und gemeinsam spezifische Interessen und Aktionen zu entwickeln. Dies ist für die EU zwar so nicht akzeptabel. Immerhin nimmt Moskau jedoch zugleich deutlich Abstand von früheren Bestrebungen, die Europäer gegen die USA in Stellung zu bringen und die NATO von innen her auszuhebeln. Rußland neige keineswegs dazu, die Rolle der NATO in den europäischen Angelegenheiten zu ignorieren oder zu unterschätzen, betonte Außenminister Iwanow unter Verweis auf die Rußland-NATO-Grundakte vom Mai 1997. Vielmehr habe Moskau erhebliche Anstrengungen unternommen, "um unsere Kontakte mit der Allianz zu einem Grundelement der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit zu machen".<sup>40</sup> Diese Position signalisiert, daß sich zumindest das außenpolitische Establishment Moskaus bewußt ist: Die Beziehungen Rußlands zu GASP/ESVP können sich nur dann erfolgreich entwickeln, wenn zur NATO wenigstens korrekte Arbeitsbeziehungen bestehen. Möglicherweise haben diese Zusammenhänge zur Bereitschaft Rußlands beigetragen, im Februar 2000 im Rahmen des NATO-Rußland-Rats die Beziehungen in vollem Umfang wiederaufzunehmen (Robertson-Mission in Moskau).<sup>41</sup>

Der zweite Grund für die positive Einschätzung Moskaus findet sich wiederum bei Außenminister Iwanow. Dort wird auf die immer wichtigere Rolle verwiesen, die die EU in globalen und europäischen Angelegenheiten spielt und die sie bei der Herausbildung eines stabilen Sicherheitsumfelds übernehmen kann. Die Dynamik der Beziehungen finde seinen Ausdruck in den wechselseitigen Strategiedokumenten. In diesem Zusammenhang eröffne die Schaffung des Postens eines Hohen Vertreters der GASP und seine faktische Personalunion mit dem WEU-Generalsekretär "neue Möglichkeiten für unser Zusammenwirken in der internationalen Arena sowie im Kontext der Formierung einer 'europäischen Verteidigungsidentität'". Angesichts solcher "Integrationstransformationen" der EU dürfe Rußland – vor dem Hintergrund einer "entstehenden prinzipiell neuen Struktur in Europa" – nicht beiseite stehen, betonte Iwanow, sondern müsse sich als "einer der zentralen Stabilisierungsfaktoren auf unserem Kontinent" aktiv in die Entwicklungen einschalten.<sup>42</sup>

Positionen wie diese signalisieren den Beginn eines Wandels im russischen Verständnis der Partnerschaft mit der EU. Bei Unterzeichnung des Partnerschaftsvertrags zeigte Rußland vorrangig Interesse an der ökonomischen Dimension; die politischen Implikationen des Vertrags waren für Moskau eher zweitrangig und wurden um der ökonomischen Ziele willen gleichsam in Kauf genommen. Das entsprach traditionellen Einschätzungen der EU als wirtschaftlicher Riese und politischer Zwerg. Dieses Konzept einer "selektiven Partnerschaft" hat sich inzwischen wesentlich geändert: Rußlands Interesse richtet sich auf Partnerschaft mit der EU in *allen* Dimensionen, darunter auch in sicherheitspolitisch-militärischem Bereich. Diese Neueinschätzung zieht die Konsequenzen aus der Tatsache, daß sich die EU als Zivil- und Militärmacht profiliert, wobei wirtschaftliche, politische und militärische Aspekte eng

---

<sup>40</sup> Rossija i Evropa, a.a.O., S. 27.

<sup>41</sup> Vgl. hierzu V. Sokolov/V. Solov'ev, Kreml' i NATO pomirilis', in: Nezavisimaja gazeta, 17.2.2000; sowie D. Gornostaev, Rossija i NATO snova sovetujutsja, in: Nezavisimaja gazeta, 16.3.2000.

<sup>42</sup> Rossija i Evropa, a.a.O., S. 26.

ineinandergreifen und einander bedingen.<sup>43</sup> Sie wurzelt in der Einsicht, daß wirkliche Partnerschaft nur dann wachsen kann, wenn sie umfassend und nicht bloß selektiv angelegt ist.

Mittlerweile häuft sich in der russischen Publizistik zwar die Berichterstattung über die ESVP, doch sind tiefgreifende Analysen über Charakter und Aussichten dieser Integrationsdimension sowie über die entsprechenden Interessen und Perspektiven Moskaus bislang noch immer merkwürdig selten. Insbesondere gilt das gerade auch für Stellungnahmen seitens der Militärs. Um so bemerkenswerter ist ein Beitrag des Sicherheitsexperten Dmitrij Danilow vom Europa-Institut der AdW.<sup>44</sup> Auf ihn soll am Schluß dieses Abschnitts etwas ausführlicher eingegangen werden, da er im außen- und sicherheitspolitischen Establishment Rußlands offenbar eine bestimmte Denkrichtung und Tendenz markiert.

Eingangs verweist Danilow auf den Umstand, daß sich der Charakter der EU seit Abschluß des Partnerschaftsvertrags erheblich gewandelt hat und weiter wandelt. Rußland müsse der Union daher erhöhte Aufmerksamkeit schenken, und zwar nicht nur als wichtigem Partner auf sozialökonomischem Gebiet, sondern auch als "sich formierendem Zentrum der internationalen Sicherheitspolitik". Im einzelnen nennt Danilow – hier zusammenfassend wiedergegeben – folgende Punkte:

1. Das Streben der EU richtet sich darauf, den Graben zwischen ihrem sozialökonomischen Potential und ihren politischen Möglichkeiten zu schließen. Die Entwicklung der ESVP darf freilich nicht Illusionen nähren, als werde die Stärkung des europäischen Gewichts in der NATO automatisch eine Schwächung der USA zur Folge haben, denn "die jetzigen Veränderungen wurden gerade deshalb möglich, weil sie in keiner Weise die transatlantischen Verbindungen untergraben". Treffend brachte dies 1998 der österreichische Außenminister (und heutige Bundeskanzler) Schüssel so auf den Punkt: "Wir wollen nicht weniger Amerika, wir wollen mehr Europa." In diesem Licht läßt sich eine der zentralen Fragen für die Perspektiven der russischen Strategie so umreißen: "Will auch Rußland 'mehr Europa' im System der europäischen Sicherheit selbst dann, wenn nicht weniger Amerika und NATO sein wird? Und was bringt uns das ein?"
2. Den zweiten Faktor bildet die "Gemeinsame Strategie der EU für Rußland": Ohne eine eigenständige Rußlandpolitik könnte die Union kaum die Rolle eines starken Akteurs im System der europäischen Sicherheit übernehmen. Dies ist der Grund, weshalb in der "Gemeinsamen Strategie" Sicherheitsproblemen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Es liegt jetzt an Rußland, die Offerten der EU aufzugreifen.

---

<sup>43</sup> So in Annex III der Erklärung des Kölner EU-Gipfels zur Stärkung der ESVP. Vgl. auch Danilov/De Spiegeleire, a.a.O., S. 19 f.

<sup>44</sup> Potencial'nyj sojuznik Moskvj. Militarizacija Evropejskogo Sojuza ob"ektivno vygodna dlja Rossii, in: Nezavisimoe voennoe obozrenie (elektron. Version), 3.12.1999. Danilov wird als Leiter der Abteilung für europäische Sicherheit am Europa-Institut der AdW Rußlands vorgestellt. Zu einer früheren Version des gleichen Autors in ähnlicher Richtung vgl. Voennye perspektivy Evropejskogo Sojuza, in: Krasnaja zvezda (Moskau), 5.3.1999.

3. Den dritten Faktor bildeten die Kosovokrise und ihre Folgen für die EU. Auf der einen Seite unterwarf sich die Union fast vollständig der US-Strategie, was sich auch auf die EU-Rußland-Beziehungen äußerst negativ auswirkte. Auf der anderen Seite jedoch bildete die Schwäche der Europäer, die in scharfem Kontrast zu ihren GASP-Initiativen stand, einen zusätzlichen Stimulus für weiterführende Integrationsaktivitäten in Form der ESVP.
4. Die Tatsache, daß die Europäer fester Bestandteil der transatlantischen strategischen Partnerschaft sind und bei aller Disposition zur Zusammenarbeit mit Rußland keine Bereitschaft zeigen, von den für sie vitalen Prinzipien des Atlantismus abzurücken, stellt die russische Politik vor ein Dilemma. Es lautet: Wie kann Rußland bei unbestimmten Perspektiven seiner Beziehungen zur NATO eine für Moskau notwendige erfolgreiche Zusammenarbeit mit der EU betreiben, wenn nicht "objektiv vorhandene Gegensätze auf dem Gebiet der europäischen Sicherheit reduziert oder beseitigt sind?"

Soweit die Analyse des Sicherheitsexperten Danilow. Seine Schlußfolgerungen aus alledem sind nicht weniger bemerkenswert. Kurz gefaßt lauten sie:

1. Die "Militarisierung" der EU steht keineswegs im Widerspruch zu den Interessen Rußlands, sondern stimmt im Gegenteil voll mit ihnen überein. Denn paradoxerweise ermöglicht eine solche "Militarisierung eine Demilitarisierung der internationalen Beziehungen", da "die militärische Dimension der EU notwendigerweise eine Unterstützungsrolle im Rahmen ihrer umfassenden Sicherheitspolitik spielen wird". Darin unterscheidet sie sich von der NATO, bei der die militärische Komponente den zentralen Platz bei der Gewährleistung der Sicherheit einnimmt.
2. Eine Stärkung von Rolle und Verantwortung von EU/WEU könnte die Perspektiven des Zusammenwirkens Westen – Rußland in der Sicherheitssphäre verbessern. Der Grund: Das Verständnis von "Unteilbarkeit der europäischen Sicherheit" hat für die Europäer angesichts ihrer Nachbarschaft zu Rußland mehr materielle Substanz als für die Amerikaner.
3. Schließlich eröffnet die neue Qualität in den Beziehungen EU – Rußland die Möglichkeit, die kurzsichtige Politik der Nichtbeachtung zu überwinden, die Moskau gegenüber den Ländern Ostmitteleuropas praktiziert. Deren Einbeziehung in die EU würde Rußland zusätzliche Möglichkeiten geben, die Zusammenarbeit mit den Ländern dieser Region zu entwickeln.

Soweit der Autor zu den für Rußland positiven Aspekten der ESVP. Seiner Ansicht nach handelt es sich bei der Initiative um ein ehrgeiziges Projekt, das einerseits eine Ausbalancierung des Verhältnisses der EU zu den USA und andererseits die Weiterentwicklung ihrer Beziehungen zu Rußland erfordert. Diese Perspektive entspricht vom Grundsatz her durchaus den Absichten, die die Europäer mit der ESVP verbinden. Wenn es in Zukunft darum geht, das Projekt in den Augen Rußlands positiv zu gestalten und – wie in der "Gemeinsamen Strategie" der EU vorgesehen – im Rahmen eines "permanenten Dialogs über Politik und Sicherheit" gemeinsam Verantwortung zu übernehmen, so bilden die Überlegungen Danilows wohlgedachte, konstruktive und zukunftsweisende Ansatzpunkte. So könnten sie sich

beispielsweise auch auf die baltischen Staaten beziehen, die nach ihrem EU-Beitritt automatisch als vollberechtigte Teilnehmer an der ESVP partizipieren. Die Konsequenzen einer solchen Entwicklung sind in Moskau – jedenfalls öffentlich – noch nicht einmal andiskutiert worden. Immerhin würde sie den baltischen Staaten zumindest formal eine EU-Sicherheitsgarantie geben, sofern der entsprechende Artikel 5 des WEU-Vertrags im Zuge des für Ende 2000 anvisierten Aufgehens dieser Organisation in der EU seine Geltung behält.

Freilich muß vorerst offenbleiben, ob die vorgetragenen Einschätzungen und Bewertungen einen allgemeinen Trend der außen- und sicherheitspolitischen Eliten in Rußland ausdrücken oder ob es sich um Ansichten eines sicherheitspolitischen Spezialisten handelt, die auf politischer Ebene wenig Realisierungschancen haben. Die Europäer sollten dem russischen Interesse zwar grundsätzlich aufgeschlossen gegenüberstehen. So könnten sie in Sicherheitsfragen – wie die USA – auch allein Gespräche mit Rußland führen und gemeinsame Projekte realisieren, was im übrigen ansatzweise bereits geschieht (z.B. bei der Demontage von Objekten russischer Militärfrastruktur und Militärindustrie sowie bei der Vernichtung von Chemiewaffen; für diese Projekte, die unter Beachtung ökologischer Normen durchgeführt werden und bei denen eine zivile Nutzung der ehemaligen Militärbasen vorgesehen ist, stellt die EU als Startmittel bis Ende 2000 8,9 Mio. Euro bereit<sup>45</sup>). Eine engere Kooperation kann jedoch nur in dem Maße anvisiert werden, wie die Union selbst konzeptionell, institutionell und operativ ihre Identität und Fähigkeiten in diesem Bereich entwickelt. Dabei darf nicht der Eindruck entstehen, als könne Rußland über ein Sonderverhältnis zur EU die transatlantischen Beziehungen beschädigen.

### **3.3 Die wirtschaftliche Dimension**

Trotz der geschilderten Tendenzen zur Entwicklung der Beziehungen in allen Dimensionen richtet sich das zentrale Interesse der russischen Eliten auch weiterhin auf wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU. Die Nutzung ihres Entwicklungspotentials ist für Moskau auch deshalb attraktiv, weil von Seiten der EU imperiale Ambitionen in Bezug auf Rußland nicht zu befürchten sind.

In der Tat ist die EU für Rußland der wichtigste Handels-, Transformations- und Modernisierungspartner. Dazu hier zur Erinnerung nur einige Daten. Insgesamt wickelt Moskau rund 40 Prozent seines Außenhandels mit Brüssel ab, nach einem Beitritt ostmitteleuropäischer Länder werden es über 50 Prozent sein. Hinzu kommt: 64 Prozent der Direktinvestitionen in Rußland werden von EU-Mitgliedstaaten getätigt.<sup>46</sup> Hier fügt sich ein, daß die Teilhaber ausländischer Joint-ventures zu 80 Prozent aus der EU stammen, während umgekehrt zwei Drittel aller Unternehmen mit russischer Beteiligung im EU-Raum tätig sind.<sup>47</sup> Gleichwohl ist man in Moskau (und Brüssel) der Ansicht, daß es hier unter günstigen Voraussetzungen noch

---

<sup>45</sup> Evrosojuz nameren sotrudničat' s Rossiej v oblasti razoruženija, in: Evro 1-2/2000, S. 31.

<sup>46</sup> Lichačev, Rossija i Evropejskij Sojuz, a.a.O., S. 40. Zu den Einzelheiten vgl. auch sein Interview "Rossija i Evropejskij Sojuz: sotrudničestvo i perspektivy, Nezavisimaja gazeta, 6.4.2000.

<sup>47</sup> Diese und weitere Angaben bei O. Ivanov/V. Pozdjakov, Novye vozmožnosti Rossii v Evropejskom Sojuze, in: MŽ 3/1998, S. 25-31.

große Reserven gibt. Tatsächlich beträgt der Handel zwischen Rußland und der EU Schätzungen zufolge nur rund ein Drittel des Niveaus, das angesichts des russischen Sozialprodukts und Rußlands Nähe zu den EU-Märkten zu erwarten wäre. In gewissen Bereichen deutet sich darüber hinaus ein gewisser "Rotterdam"-Effekt (Rotterdam als größter "deutscher Hafen") im Sinne einer wachsenden Interdependenz zwischen Rußland und der sich erweiternden EU an. Ein Beispiel wären die baltischen Häfen als Hauptumschlagplätze für russische Erdöl- und Erdgaslieferungen in die EU zum Nutzen Rußlands und der baltischen Staaten.

Im folgenden geht es nicht darum, einen umfassenden Aufriß der Wirtschaftsbeziehungen EU – Rußland zu liefern, zumal hierzu bereits eine Vielzahl kompetenter Analysen vorliegt.<sup>48</sup> Vielmehr konzentrieren sich die Ausführungen gezielt auf solche Felder, auf denen die "Mittelfristige Strategie" sowie jüngste Stellungnahmen aus Politik und Publizistik weiterführende oder neue Akzente setzen. Im Vordergrund der russischen Bestrebungen stehen dabei zwei Punkte: zum einen die Aufforderung an die EU, sich verstärkt als Modernisierungspartner Rußlands zu profilieren, und zum anderen der Appell, durch gemeinsame Anstrengungen zu verhindern, daß an den Ostgrenzen der sich erweiternden EU neue Trennlinien entstehen sowie das normative und Wohlstandsgefälle zunimmt. Russische Spezialisten stimmen darin überein – heißt es bei Baranovsky/Arbatov –, "daß die Aufgabe, Rußlands Abkehr vom Rest Europas zu verhindern, zweifellos das größte objektive Interesse in der Euro-Atlantischen Region darstellt, welche Richtung seine inneren Entwicklungen auch immer nehmen mögen. Der schlimmste Fall für Rußland ist eine Konstellation, bei der es ein isolierter Akteur würde, auf sich gestellt handelnd und getrennt von allen anderen Staaten der Region."<sup>49</sup>

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist der Umstand, daß sich die "Mittelfristige Strategie" auf sämtlichen im folgenden angeführten Feldern mit der Bitte an die EU wendet, Rußland bei den notwendigen Strukturanpassungen und Neuausrichtungen beratend zu unterstützen, und zwar vorzugsweise über Tacis-Expertisen und -Machbarkeitsstudien. Hier ist in Form von Gewährung bzw. Verweigerung ein Ansatz gegeben, so scheint es, um Rußland – beispielsweise im Tschetschenienkonflikt – zu vertragskonformem Verhalten zu drängen. Das russische Ersuchen um frühzeitige Information und gezielte Unterstützung bezieht sich u.a. auf folgende Felder:

*Ausländische Direktinvestitionen.* Große Erwartungen setzt die russische Führung in die EU, wenn es darum geht, als wichtigen Beitrag zur Stabilisierung und Modernisierung der Wirtschaft in größerem Umfang Direktinvestitionen im realökonomischen Sektor Rußlands zu tätigen. In verschiedenen Zusammenhängen unterstreicht die "Mittelfristige Strategie" die Bedeutung dieses Aspekts für Innovation und Aufschwung der Wirtschaft, und auch im Putin-Papier spielt er – als einer der wenigen Bemerkungen zu den internationalen Beziehungen Rußlands – eine herausragende Rolle. In diesem Kontext verweist die "Mittelfristige

---

<sup>48</sup> Verwiesen sei hier insbesondere auf H.-H. Höhmann/Chr. Meier, Conceptual, Internal and International Aspects of Russia's Economic Security, in: Arbatov/Kaiser/Legvold, Russia and the West, a.a.O., S. 77-97. Aus Moskauer Sicht vgl. A. Šišaev, Naši dela s Evropejskim Sojuzom, in: MŽ 10/1999, S. 100-112.

<sup>49</sup> The Changing Security Perspective in Europe, a.a.O., S. 52.

Strategie" mehrfach ausdrücklich auf die Absicht Rußlands, seine Gesetzgebung und sein Rechtssystem auf den Feldern enger Zusammenarbeit mit der Union an die Gesetzgebung der EU anzupassen – unter Wahrung der eigenen Unabhängigkeit auf diesen Gebieten. In ähnlicher Weise will Rußland sein System von Standards und Zertifizierungen mit den entsprechenden EU-Systemen auf jenen Feldern harmonisieren, auf denen Handel und technische Kooperation am dichtesten sind.

Dies ist gewiß ein Fortschritt – und übrigens ein wichtiges Feld, auf dem die EU tatsächlich direkten Einfluß auf Strukturanpassungen in Rußland ausüben kann, indem sie auf Realisierung der im Partnerschaftsvertrag vorgesehenen Angleichung an europäische Normen und Standards drängt. Indes liegen nicht hierin die eigentlichen Blockaden für stärkeres Engagement europäischer Investoren. Zentrale Voraussetzungen hierfür sind vielmehr einschneidende innere Strukturreformen, wie sie die "Gemeinsame Strategie" der EU nennt: eine berechenbare Steuergesetzgebung, die Möglichkeit zum Erwerb von Grund und Boden, funktionierende Institutionen, Rechtssicherheit sowie klar definierte und tatsächlich praktizierte Regelwerke. Hier bleibt die "Mittelfristige Strategie" recht vage und verspricht allgemein "die Verabschiedung einer günstigen Investitionsgesetzgebung sowie die Sicherheit ausländischer Investitionen". Es bleibt abzuwarten, ob Putin die generellen Zusagen zu radikalen Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Grundkonsens mit den wichtigen politischen Strömungen und gesellschaftlichen Gruppen zu realisieren sucht oder ob er zu diesem Zweck ein Regime der "harten Hand" etabliert, bei dem scharfe politische Repression die Grundsätze von Demokratie, Pluralismus und Medienfreiheit faktisch außer Kraft setzt (im Extrem: ein Regime vom Typ Pinochet).<sup>50</sup> Letzteres würde, wie im Fall Belarus, die Partnerschaft EU – Rußland zweifellos unterminieren.

*Die Rolle des Euro.* Nach anfänglicher Nichtbeachtung wird in Moskau mittlerweile die Entwicklung der EU zu einer für Rußland interessanten Finanzmacht mit großer Aufmerksamkeit beobachtet. Das ist durchaus folgerichtig, könnte sich doch der Euro – als stabile Währung – gleichsam globalisieren und stärkeren Einfluß auf die internationalen Finanzorganisationen gewinnen.<sup>51</sup> In einem positiven Szenario könnte er sogar die bestehende unipolare in eine bipolare Weltwährungsordnung transformieren, d.h. dem Dollar als Weltreservewährung Konkurrenz machen und ihn in Rußland und im GUS-Bereich zurückdrängen. In Politik und Publizistik jedenfalls wird die Wirkung des Euro überaus positiv und als wichtiger Beitrag zur Festigung der Partnerschaft Rußlands mit der EU gewertet. Als Gründe hierfür werden von russischen Spezialisten u.a. folgende zentrale Argumente angeführt:<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Für eine solche Pinochet-Lösung machte sich mittlerweile P. Aven stark, als Vorsitzender der Alfa-Bank einer der einflußreichsten Oligarchen des Regimes; vgl. sein Interview mit dem Guardian (London), 31.3.2000. Ausführlich hierzu Chlystom Pinočeta ("Mit der Peitsche Pinochets"), in: Sovetskaja Rossija (Moskau), 4.4.2000.

<sup>51</sup> Hierzu I. Ivanov, Start "Zony evro", in: MEMO 1/1999, S. 3-11, hier S. 9 ff.

<sup>52</sup> Zum folgenden V. Šemjatenko/O. Butorina/D. Butakov/M. Eršov, Edinaja evropejskaja valjuta evro i nacional'nye interesy Rossii, Teil 1 in: Evro 12/1999, S. 34-41; Teil 2 in: Evro 1-2/2000, S. 37-43. Bei dem Beitrag handelt es sich um einen Expertenbericht für die Regierung und die Zentralbank Rußlands.

1. Der Euro ist geeignet, die Wirtschaft und Finanzen Rußlands zumindest teilweise – im Sinne einer Balance zwischen beiden Valuten – zu "entdollarisieren" und sie statt dessen zunehmend zu "euroisieren". Erstmals seit 50 Jahren sei auf den internationalen Devisen- und Finanzmärkten eine "reale Alternative zum US-Dollar" entstanden. Damit könne ein Zustand überwunden werden, "in dem sich Rußland in äußerer Abhängigkeit und darüber hinaus sogar in Abhängigkeit von einem einzigen Land und dessen Valuten" befinde. Die geopolitische Lage Rußlands und die wirtschaftliche Sicherheit gebiete die maximale Nutzung der neuen Möglichkeiten. In diesem Sinne gelte es, "konsequent die faktische Ungleichheit des Euro gegenüber dem Dollar auf den inneren Devisenmärkten zu überwinden".
2. Ganz wesentliche Bedeutung sei dem geopolitischen Aspekt beizumessen. Die USA seien mit Wirtschaft und Politik Rußlands nur indirekt verbunden. Die EU dagegen stehe mit Rußland in Vertragsbeziehungen, ihr Verhältnis sei auf vielen Feldern von "unmittelbarer Interdependenz geprägt". So gesehen sei es zweckmäßig, die aktuelle Gesetzgebung und die internationalen Verträge Rußlands in der Devisen- und Finanzsphäre "einer Revision mit dem Ziel zu unterziehen, sie mit den auf den Euro bezogenen Rechtsnormen der Europäischen Union in Einklang zu bringen".
3. Der Euro werde dazu beitragen, die Handelspraxis zwischen den Partnern ganz wesentlich zu erleichtern. Das betreffe nicht nur den harten Kern der Eurozonen-Mitglieder, sondern später auch die noch beiseite stehenden EU-Mitglieder sowie die Beitrittskandidaten Ostmitteleuropas und in der Perspektive sogar die europäischen Länder der GUS. Schließlich würden die europäischen Segmente des "Rucksackhandels" (čel'nočnoj trgovli) bei ihren Abrechnungen sehr rasch zum Euro übergehen; das gleiche könne für den grenzüberschreitenden Handel in den nordwestlichen Regionen Rußlands prognostiziert werden, insbesondere für das Kaliningrader Gebiet.
4. All dies "ändert die Umwelt, in der sich die Russische Föderation bewegen muß, und macht ein aktives Zusammenwirken mit der EU zweckmäßig".

Vor diesem Hintergrund plädiert die "Mittelfristige Strategie" für eine "Stärkung des Euro als internationale Währung" durch seine "offizielle Einbeziehung in die Devisenreserven der Bank von Rußland". Darüber hinaus befürwortet sie eine vermehrte Verwendung des Euro auf den einheimischen Finanzmärkten und bei den auswärtigen Wirtschaftsaktivitäten russischer Firmen und Banken. Schließlich ergeht an die russischen Banken die Empfehlung, "die praktische Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank, dem System der Zentralbanken und anderen Institutionen der EU zu erweitern und zu verstärken", und zwar mit dem Ziel, "ihr Handeln mit Blick auf die zukünftige Reform des internationalen Finanzsystems zu koordinieren".

Angesichts der andauernden Wirtschafts- und Finanzschwäche Rußlands ist die Vision eines koordinierten Vorgehens bei der Neuordnung des internationalen Finanzsystems gewiß reichlich ambitiös, zumal auch der Euro überraschende Schwächesymptome gegenüber dem Dollar zeigt. Insgesamt jedoch unterstreichen die überaus positive Einschätzung des Euro als Kern des EU-Finanzsystems und das Bestreben Rußlands zu enger Verflechtung mit ihm die

Bereitschaft des Landes zu enger Partnerschaft mit der Union. Auch hier richtet sich die russische Linie – wie bei der positiven Bewertung der ESVP – nicht vorrangig gegen eine Dominanz der USA. Vielmehr ist sie, ähnlich wie etwa im Blick auf den Beitritt zur WTO, vorrangig von der Absicht bestimmt, eine bessere Balance zwischen Dollar und Euro herzustellen und darüber hinaus Rußland mit Hilfe der EU noch stärker in die wirtschafts- und finanzpolitischen Globalisierungsprozesse einzubeziehen.

*Trennlinien entgegenwirken.* In Moskau hat die inhaltliche Diskussion in Politik und Wissenschaft über die Folgen der EU-Erweiterung nach Osten gerade erst begonnen – in der "Mittelfristigen Strategie" wird sie aus russischer Sicht als "ambivalent" charakterisiert. Auf der einen Seite werden durchaus Vorteile für Rußland registriert: die Größe des Marktes für russische Produkte, die Vereinheitlichung und Zuverlässigkeit der Transitrouten und der Grenzregime im Handelsverkehr, die Harmonisierung der Zolltarife im EU-Raum.<sup>53</sup> Der Leiter der Vertretung Rußlands bei der EU in Brüssel, A. Lichatschow, schätzt den Erweiterungsprozeß sogar uneingeschränkt positiv ein, beruhe er doch auf "objektiven Tendenzen der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung".<sup>54</sup> Gelegentlich wird das Näherrücken der Zone von Wohlstand und Wirtschaftsmodernisierung geradezu als Chance für das eigene Land begriffen, hieraus für Rußland selbst Gewinn zu ziehen.

Auf der anderen Seite werden jedoch Befürchtungen über mögliche negative Folgen der EU-Osterweiterung geäußert, insbesondere die, daß Rußland dadurch auf traditionellen Märkten noch weiter an Boden verliert und ökonomisch in Europa "deeuropäisiert" und marginalisiert wird.<sup>55</sup> Tatsächlich wickeln die Beitrittskandidaten schon heute bis zu 70 Prozent ihres Außenhandels mit der EU ab und haben damit die Relationen aus der RGW-Periode geradezu umgekehrt. Nicht zufällig fordert die "Mittelfristige Strategie" daher gleich im Eingangskapitel, "im Zuge der weiteren Expansion der EU die legitimen Interessen Rußlands zu schützen". Ganz ähnliche Positionen vertrat Außenminister Iwanow, wobei er darauf verwies, daß die in Helsinki zu neuen Beitrittskandidaten promovierten Länder in ihrer Mehrheit "zu unseren wichtigen Wirtschaftspartnern gehören".<sup>56</sup> Welches sind aus russischer Sicht legitime zentrale Interessen Moskaus, die geschützt werden müssen, und auf welche Weise soll dies geschehen? Dazu hier nur einige Stichworte:

1. Das Schengen-Regime mit seinem Postulat nach zuverlässiger Abschottung der künftigen EU-Ostgrenzen gegen grenznahe Besucher- und Handelsströme verstärkt in Rußland das Gefühl der Ausgrenzung, zumal die EU mit der Aufnahme Finnlands (1995) sowie mit der anvisierten Mitgliedschaft Polens und der baltischen Staaten zugleich auch die direkte Nachbarschaft zum Nordwesten Rußlands ausweitet.

---

<sup>53</sup> I. Ivanov, *Rasširenje Evrosojuza*, a.a.O., S. 22-33, hier S. 29. (Ähnlich auch die "Mittelfristige Strategie".)

<sup>54</sup> *Rossija i Evropejskij Sojuz*, a.a.O., S. 47.

<sup>55</sup> Am profiliertesten wiederum bei I. Ivanov, *Rasširenje Evrosojuza*, a.a.O., S. 31. Vgl. hierzu im einzelnen H. Timmermann/T. Dudnikova, *Zadača Evropejskogo Sojuza i Rossii – ne dopustit' novych razdelitel'nych linij*, in: *Evro* 11/1999, S. 21-24. Vgl. auch I. Kempe, *Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldova*, Gütersloh 1998.

<sup>56</sup> *Rossija i Evropa*, a.a.O., S. 26.



2. Aus Moskauer Perspektive fürchtet man weniger hohe Einfuhrzölle auf russische Produkte in die EU – mit durchschnittlich 1 Prozent sind sie tatsächlich wesentlich niedriger als nach Ostmitteleuropa (8 Prozent); 80 Prozent der Produkte werden überhaupt zollfrei in die EU ausgeführt. Vielmehr ist es die Übernahme der EU-Standards, Normen und Zertifizierungen durch die Beitrittskandidaten der ersten Welle, die – so die Bedenken in Moskau – diese Länder von Rußland entfernen.<sup>57</sup> Immerhin mache Rußlands Handel mit ihnen jährlich 10 Mrd. Dollar aus.<sup>58</sup>
3. Weitere Befürchtungen Moskaus lassen sich stichwortartig so umreißen: Umschichtung direkter Investitionen aus der Union von Rußland auf die zukünftigen EU-Mitglieder; noch stärkere Umorientierung beim Kauf von Waffen und Militärinfrastruktur von russischen auf westliche Lieferanten, auch als Folge der Aufnahme von Polen, Ungarn und Tschechien in die NATO; Ausdehnung der verbleibenden Anti-Dumping-Regelungen der EU gegenüber Rußland auf die Beitrittskandidaten.

In Moskau führen diese Probleme nicht etwa zu der Konsequenz, der Erweiterung der EU um solche Länder entgegenzuwirken, die bis zur Wende 1989/90 zum äußeren oder – wie im Falle der baltischen Staaten – sogar zum inneren Sowjetimperium gehört hatten. Vielmehr wird die Erweiterung akzeptiert und gelegentlich sogar begrüßt. Allerdings strebt die russische Führung in der "Mittelfristigen Strategie" auch hier umfassende und angemessen vorbereitete Konsultationen zwischen Moskau und Brüssel sowie bilateral mit den Beitrittskandidaten an, um mögliche Nachteile für das eigene Land zu minimieren.<sup>59</sup> Bereits zuvor hatte der damalige russische Ministerpräsident Primakow auf der ersten Sitzung des EU-Rußland-Kooperationsrats vom Januar 1998 den Wunsch geäußert, Tacis mit der Untersuchung über die Folgen zu beauftragen, die die EU-Osterweiterung für Rußland hätte.

Die EU nahm diese Anregung auf und bekräftigte ihre Absicht, nach Beitritt Rußlands zur WTO ein Freihandelsabkommen mit dem Land abzuschließen. Die Konstituierung einer Freihandelszone Rußland – EU liefe auf die – von der "Gemeinsamen Strategie" anvisierte – Integration Rußlands in einen "gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum" hinaus und würde damit eine Reihe der mit der EU-Erweiterung verbundenen Probleme Rußlands lösen. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Moskauer Führung die Balance zwischen der notwendigen Marktöffnung einerseits und selektivem Protektionismus andererseits einhalten kann, der die Wirtschaft vor ruinösem ausländischen Wettbewerb schützt. Auch unter diesem Aspekt genießt der Zufluß von Auslandsinvestitionen, wie er von der Putin-Exekutive mit Nachdruck

---

<sup>57</sup> Ivanov, Rasširenje, a.a.O., S. 30; sowie euro-east 80/September 1999, S. 15 f. (Inhalt der Mission von A. Livšic, persönlicher Vertreter Präsident Jelzins für die Beziehungen zu den Industrieländern); sowie Ž. Djubua, Rasširjajušičijsja rynek ES sozdaet novye vozmožnosti dlja Rossii, a.a.O., S. 2.

<sup>58</sup> euro-east 81/Okttober 1999, S. 48.

<sup>59</sup> "Mittelfristige Strategie"; ähnlich Pozdujakov/Ganža, Novye strany na poroge Evropejskogo Sojuza, in: MŽ 3/1999, S. 39-44, hier S. 42. Die EU stellte freilich klar, daß es hierbei nicht etwa um Dreier-Verhandlungen EU-Beitrittskandidaten-Rußland gehen könne, sondern nur um *Informationsgespräche* im Zeichen größtmöglicher Transparenz, vorzugsweise im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsvertrags.

angestrebt wird, als Beitrag zur Modernisierung und Wettbewerbsfähigkeit der russischen Realwirtschaft hohe Priorität.

#### **4. Die EU: Rußlands Partner im Zeichen von Globalisierung statt "Multipolarismus"**

Die Analyse zeigt zunächst: Mit zunehmender, wenn auch in Wirtschaft, Politik und Verteidigung noch unterschiedlich stark ausgeprägter Integration der EU wächst das Interesse Rußlands an der Union. Insbesondere gilt sie in Moskau als vorrangiger Modernisierungspartner, der durch massive Direktinvestitionen und gezielten Know-how-Transfer zur Beschleunigung von Innovation und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes beitragen kann. Weniger militärische Stärke sei es, die ein Land heute als Großmacht ausweise, heißt es im Putin-Papier vom Dezember 1999, als vielmehr die Fähigkeit, in führender Position fortschrittliche Technologie zu entwickeln und anzuwenden. Mit dem Ausbau der GASP und ihrer entstehenden ESVP nimmt Moskau die EU darüber hinaus zunehmend auch als politischen und militärischen Akteur wahr, und diese Tendenz dürfte sich bei einem erfolgreichen Ausbau dieser Dimensionen der EU-Integration weiter verstärken. Die Perspektive umfassender Zusammenarbeit Rußlands mit der EU anstelle der bisherigen selektiven Partnerschaft auf wirtschaftlichem Feld dürfte die Beziehungen in Zukunft noch enger gestalten.

In breiterem Kontext könnte eine Partnerschaft Rußland – EU in Moskau aber auch zu einer realistischeren Einschätzung der eigenen Rolle und der eigenen Kapazitäten in den internationalen Beziehungen beitragen. Deutlich sichtbar wird das in den zunehmenden Diskussionen über das vom früheren Ministerpräsidenten und Außenminister Primakow in Umlauf gebrachte Konzept des "Multipolarismus", das der russischen Außenpolitik als offizielle Leitlinie zugrunde liegt. Dieses Konzept geht von folgender Überlegung aus: Die USA streben nach einer von ihnen dominierten Welt ("Unipolarismus") und sind bemüht, ihren Einfluß weltweit noch stärker zur Geltung zu bringen. Das liegt jedoch keineswegs im Interesse der übrigen Länder; ihr Streben richtet sich vielmehr auf die Entwicklung einer "multipolaren" Welt, in der mehrere Pole (darunter auch Rußland) wirksam sind und jeglichen Aspirationen einzelner Staaten auf Dominanz (hier der USA) entgegenwirken.

Dieses Konzept wird inzwischen von führenden Außenpolitikern Rußlands relativiert, darunter auch von Außenminister Iwanow. In einem richtungweisenden Beitrag betont er: Wenn Rußland vom "Multipolarismus"-Konzept rede, so betrachte es die einzelnen Pole "nicht als irgendwie miteinander in Konkurrenz liegend, sondern als Fundamente des Gebäudes der zukünftigen Weltordnung".<sup>60</sup> Unter hochrangigen Sicherheitsexperten in Moskau gilt das Konzept überhaupt als untauglich, und zwar aus mehreren Gründen. Zum einen beruhe es auf veralteten geostrategischen Ansätzen, schränke in seiner starren antiamerikanischen Ausrichtung die Handlungsfreiheit Rußlands ein und übersteige die

---

<sup>60</sup> Rossijsa i Evropa, a.a.O., S. 25.

Kräfte und Ressourcen des Landes. Wieso solle Rußland – zumal mit unsicheren weiteren "Polen" wie etwa China – die Hauptlast des Widerparts gegen die US-Dominanz auf sich nehmen, wo es doch selbst nur über äußerst begrenzte Ressourcen verfüge?<sup>61</sup> Dieser Einwand geht von der sicher zutreffenden Überlegung aus, daß sich China oder auch Indien keineswegs in eine einseitige Abhängigkeit von Rußland begeben werden, sondern sich im Spannungsfeld Moskau – Washington eher an ihren eigenen Interessen orientieren sowie Rußland und die USA ggf. sogar gegeneinander ausspielen. Zum anderen sei das Konzept des "Multipolarismus" blind für die Realitäten dieser Welt, die von zunehmender Globalisierung geprägt sei, heißt es an anderer Stelle. Von daher müsse Rußland möglichst rasch die Vorteile der Globalisierung nutzen, denn seine Zukunft hänge unmittelbar vom "Zufluß von Auslandsinvestitionen in das Land sowie vom Zugang zur neuesten Technologie ab, darunter auch auf dem Gebiet des Managements".<sup>62</sup>

Der Zusammenhang zwischen den sich verdichtenden Rußland-EU-Beziehungen und der abnehmenden Relevanz des "Multipolaritäts"-Konzepts liegt auf zwei Ebenen. Zum einen überwindet Moskau – z.B. in der "Mittelfristigen Strategie" – frühere Positionen, wonach Beziehungen zu den Europäern vor allem dann interessant wurden, wenn diese gegen die Amerikaner in Stellung gebracht werden konnten. Heute zeichnet sich in Moskau eine Tendenz ab, die Beziehungen zur EU auch dann zu intensivieren, wenn die transatlantische Allianz bei allen Spielräumen für autonomes Handeln der Europäer in der Substanz fest verbunden bleibt. Diese Position, bei der Rußland die USA als europäische und die EU als transatlantische Macht wahrnimmt, läßt sich mit "Multipolaritäts"-Konstrukten in der Tat nur schwer vereinen.

Zum anderen gilt die EU in Moskau als potenter Partner, wenn es darum geht, den Handel weiter zu steigern und – im Putin-Papier besonders hervorgehoben – umfangreiche Auslandsinvestitionen zur Modernisierung des Landes heranzuziehen. Auch ist der russischen Führung bewußt, daß sich gerade die EU besonders engagierte, als es darum ging, Rußland schrittweise als aktiven und gleichberechtigten Partner in die bestimmenden internationalen politischen, Wirtschafts- und Finanzorganisationen einzubeziehen (G8, IMF, Weltbank, demnächst WTO und OECD).<sup>63</sup> Partnerschaftliche Beziehungen Rußlands zur EU als globaler Wirtschafts- und Finanzmacht fördern somit die Globalisierung des Landes. Sie lassen jedes Streben zur Schaffung eines starren "Multipolarismus" im Sinne einer Balance der "Pole" oder gar einer Frontbildung der EU gegen den US-"Unipolarismus" als obsolet erscheinen (schließlich ist zur Aufnahme Rußlands in die genannten Organisationen die Zustimmung Washingtons nötig). Globalisierung und "Multipolarität" stehen in offenem Widerspruch zueinander. Die Rußland-EU-Beziehungen sind geeignet, Moskau vorsichtig in die Weltwirtschaft einzubinden. Die damit verbundene politische Praxis könnte seinen Eliten schließlich Anstöße geben, Konzeptionen zu überwinden, die ihr Vorbild in dem erfolgreichen Wirken des Außenministers Graf Gorschakow unter den Bedingungen der

---

<sup>61</sup> Karaganov, *Novaja vnešnjaja politika*, a.a.O., S. 11.

<sup>62</sup> Trenin, *Vnešnepoliticheskie proekty dlja Rossii*, a.a.O., S. 11.

<sup>63</sup> Höhmann/Meier, *Conceptual*, a.a.O., S. 90 ff.

Staatenwelt des 19. Jahrhunderts sehen.<sup>64</sup> Im Zeichen der Globalisierung sind Funktion und Einfluß der Nationalstaaten zunehmend Grenzen gesetzt.

## 5. Pragmatisch-realistische Implementierung der Partnerschaft

Die Analyse unterstreicht: Für Rußland wird die EU zu einem zunehmend wichtigen inneren Modernisierungspartner und außenpolitischen Akteur. Rußland braucht für seine innere Entwicklung ein kooperatives Umfeld, so daß das Putin-Regime danach streben wird, gerade zur EU die Beziehungen auf möglichst vielen Feldern weiter zu verdichten. Anders als in der "romantischen Phase" der ersten Jelzin-Jahre wird es in wichtigen Bereichen allerdings zu Werten und Ordnungsvorstellungen der Europäer Distanz wahren und eigene, an russischen Traditionen anknüpfende Konzeptionen entwickeln (starke Staatsmacht, Staatsinterventionismus in der Wirtschaft, Paternalismus, Staatspatriotismus etc.).

Der brutale Vernichtungskrieg gegen die tschetschenische Bevölkerung demonstriert auf eindrucksvolle Weise die unterschiedlichen Vorstellungen von europäischen Grundwerten und Grundprinzipien. Zu denken gibt auch, daß die russische Führung bis in den Februar 2000 hinein keine ihrer bilateralen oder multilateralen Zusagen (z.B. an die OSZE) zum Komplex Tschetschenien wirklich eingehalten hat, sei es mit Blick auf die Einleitung eines politischen Verhandlungsprozesses, auf humanitäre Hilfe oder auf die Zulassung westlicher Experten zur eingehenden Untersuchung bezugter Kriegsverbrechen (z.B. in den sogenannten "Filtrationslagern"). Symptomatisch für den Stimmungsumschwung in Moskau ist die erwähnte terminologische Herabstufung der Beziehungen Rußlands zur EU von der "Partnerschaft" zur schlichten "Zusammenarbeit". Nicht die Eingliederung in die westliche Wertegemeinschaft, sondern mehr Realismus, Pragmatismus und Priorität für die Verteidigung der spezifischen nationalen Interessen Rußlands sind die Leitlinien, an denen sich die internationalen Beziehungen des Moskauer Nach-Jelzin-Ära orientieren werden. Immerhin bieten diese Neuorientierungen auch gewisse Chancen. Sie liegen nicht zuletzt darin, daß Rußland die eigenen Grenzen des Möglichen anerkennt und damit für den europäischen Partner an Berechenbarkeit gewinnt.

Für die Europäer ihrerseits bildet "die Partnerschaft mit Rußland die wichtigste Herausforderung zu Beginn des 21. Jahrhunderts" – so Javier Solana, Hoher Repräsentant der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>65</sup> Tatsächlich werden die Entwicklungen in Rußland das Geschehen im übrigen Europa auch weiterhin stark beeinflussen – eine Isolierung des Landes ist schon aufgrund seiner Größe und seiner Ressourcen nicht möglich. Hinzu kommt – wie wir sahen –, daß sich umgekehrt Kooperationsverweigerung der Europäer etwa in Form von Embargos, Sanktionen und Isolierungsstrategien gegen die Europäer selbst

---

<sup>64</sup> Siehe hierzu E.M. Primakov, K 200-letiju A.M. Gorčakova: Rossija v mirovoj politike, in: MŽ 5/1998, S. 3-9.

<sup>65</sup> In: Russia and Europe, Stockholm 2000, S. 20 f. (Aufzeichnung einer Konferenz des Schwedischen Außenministeriums und des Schwedischen Instituts für Internationale Angelegenheiten zum Thema "Rußland und Europa"). Ähnlich Solanas Interview "Otnošenija meždu Evrosojuzom i Rossiej priobretajut strategičeskoe značenie", in: Nezavisimaja gazeta, 23.3.2000.

richten würde, insbesondere im Hinblick auf grenzüberschreitende massive Destabilisierungsgefahren wie Umweltzerstörung, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Ausbreitung von internationaler Kriminalität.

Vor diesem Hintergrund sollten die Europäer in ihrer Rußlandstrategie verstärkt einkalkulieren, daß die russische Elite in ihrer Mehrheit einer Verwestlichung ihres Landes skeptisch gegenübersteht oder sie sogar ablehnt. Angesichts der Distanzierung Rußlands gegenüber relevanten Aspekten des europäischen Wertekanons scheint es für die EU daher geboten, die Implementierung der Partnerschaft mit Rußland auch ihrerseits pragmatisch-realistisch, ohne Illusionen über die Chancen einer raschen Anbindung und unter Einkalkulierung von Rückschlägen mit "strategischer Geduld" zu betreiben. Dazu gehört die klare Formulierung der eigenen Interessen und die kritische Reaktion auf vertragswidriges Verhalten Rußlands, beispielsweise durch Hinweis auf Nutzenentgang durch Stornierung anvisierter gemeinsamer Projekte. Die EU bewahrt in ihrem Verhältnis zu Rußland nur dann ihre Glaubwürdigkeit, wenn sie sich als Partner und potentiell *auch als Widerpart* profiliert. Folgenlose Verbalproteste gegen partnerschaftswidriges Verhalten Rußlands sind geeignet, die Glaubwürdigkeit der EU gegenüber anderen Partnerstaaten im GUS-Bereich wie etwa Georgien und Aserbaidschan zu beschädigen. Allerdings sind, wie gezeigt, die Optionen der EU für entsprechenden Druck auf Moskau begrenzt.

So hat die EU ein starkes Interesse daran, daß ein stabiles, demokratisch orientiertes und wirtschaftlich gesundes Rußland aus seiner Selbstisolierung kommunistischer Zeiten heraustritt und sich als selbstbewußtes, aktives und konstruktives Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft profiliert. Aus der Sicht der Europäer gehört Rußland zu Europa – freilich nur dann, wenn es dies aus eigenem Antrieb will und dazu in der Lage ist. Die zukünftigen Entwicklungen in Rußland sind offen. Inhalt und Methoden der vom Putin-Regime angestrebten inneren Konsolidierung werden ganz wesentlichen Einfluß auf den Charakter der Beziehungen der EU zu Rußland haben. Sie werden mit darüber entscheiden, ob sich das normative und Wohlstandsgefälle zwischen der sich erweiternden EU und Rußland noch schärfer ausprägen wird oder ob die von beiden Seiten gegenwärtig gewünschte und praktizierte pragmatisch-realistische Partnerschaft eines Tages tatsächlich in eine "strategische Partnerschaft" überführt werden kann.

**Heinz Timmermann**

## **Russia's Strategy for the European Union**

Current Trends, Conceptions and Perspectives

Bericht des BIOst Nr. 5/2000

### **Summary**

#### *Introductory Remarks*

After his election, the new Russian president Putin will have to take some important decisions on the direction he wants his domestic and economic policies to take, and these decisions will also affect Russia's relations with the European Union. In all probability, Putin's Russia will be neither a European-style democracy nor a repressive authoritarianism, but rather a steered or "manipulated" democracy. Though this version would not allow any real partnership between the EU and Russia in the sense of a basic consensus on the values and principles to be applied in shaping state and society, it would make wide-ranging pragmatic and calculable co-operation possible. In fact, a trend is becoming visible among wide sections of the Russian elites towards cultivating particularly close relations with EU Europe and giving the European direction priority over all other "strategic partnerships".

The present study investigates the latest trends in Moscow and the motives for these trends in the fields of politics, security and economy. It draws upon cardinal Russian documents such as Russia's "Medium-Term Strategy" towards the EU, high-ranking politicians' descriptions of their political positions, and pertinent recent books and media publications from Moscow.

#### *Findings*

1. In response to the "EU's Common Strategy on Russia" formulated in June 1999, Moscow drew up a comprehensive and coherent conception of its own policy towards Europe and the EU for the first time in an analogous strategy document in October 1999. Although the brutal warfare in Chechnya prompted the EU to react by postponing the implementation of some of the projects envisaged in its strategy papers and by at least symbolically reviewing some of the programmes that were already under way, it can nevertheless be assumed that Russia under Putin will continue to pursue a policy of expanding its relations with the EU.
2. Two fundamental statements contained in Moscow's "Medium-Term Strategy" are highly relevant. On the one hand, the strategy emphasises for the first time with such clarity that integration into the European Union is out of the question for Russia: as a world power in its own right and as a Euro-Asian state, Moscow intends to remain in complete control of its domestic and foreign policy in future, too. Having made Moscow's basic position ade-

quately clear, however, the "Medium-Term Strategy" goes on to stress the strategic nature of the Russian-EU partnership and to advocate close inter-action to create a "Europe without dividing lines".

3. In the political relationship between Russia and the EU, the tendency is growing stronger to identify partnership with the EU as a cardinal element of international relations in its own right and not merely as a subordinate variable dependent upon relations with the USA. Moscow proposes to put its political dialogue with the EU on a comprehensive and substantial basis, in particular with a view to preventing and settling conflicts within the OSCE area. It suggests that both sides should consult with each other and, where expedient, co-ordinate their respective positions within the international organisations. As examples of possible areas for such consultations, the report examines the South Caucasus and Kaliningrad complexes (to which the strategy documents make explicit reference) and the sensitive problem posed by Belarus.
4. Moscow is showing interest in helping to shape European Security and Defence Policy (ESDP) within the framework of the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP). On the whole, both the official documents and the media reveal a largely positive general attitude and the willingness to engage in close co-operation. These positions reflect two crucial insights and aspirations. On the one hand, Moscow hopes that implementation of ESDP will give the Europeans more weight and influence within NATO. And on the other, it sees ESDP as opening up new opportunities for the emergence of a pan-European defence identity. As an example of one even more positive assessment of ESDP, the report discusses a noteworthy article by a specialist from Moscow academic circles.
5. Positions such as these appear to be ushering in a change in Russia's understanding of partnership with the EU. At the time it signed the partnership treaty, Russia showed interest primarily in the economic dimension: the political implications of the treaty were of only secondary importance and were, as it were, accepted as part of the package deal by Moscow for the sake of achieving its economic objectives. This was in line with traditional assessments of the EU as an economic giant and a political dwarf. This concept of a "selective partnership" has in the meantime undergone a fundamental transformation: Russia's interest is now directed towards partnership with the EU in all dimensions, including the security/ military field. This re-assessment draws the consequences from the fact that the EU is now establishing a profile for itself as a civilian and a military power, with economic, political and military aspects closely inter-acting and even conditioning each other. It is rooted in the realisation that real partnership can only evolve if it is pursued across the board and not only selectively.
6. Despite these trends towards the development of relations in all dimensions, the primary interest of the Russian elite continues to be directed towards economic and financial co-operation with the EU. The report examines the following fields in more detail: foreign direct investment, the part played by the Euro, and the need to counter-act the emergence of clearly defined dividing lines between Russia and the enlarging EU. It is noteworthy that,

in all these fields, the "Medium-Term Strategy" turns to the EU with an appeal to advise and assist Russia in implementing the necessary structural changes and re-alignments.

7. In the broader context, a Russian-EU partnership could also enable Moscow to acquire a more realistic perception of its own role and its own capacities for maintaining international relations. It could thus help to overcome the rigid concept of "multi-polarism" and to convince the Russian elites of the need to play an active part in the globalisation trend. As a pioneer in endeavours to gain Russia membership of the most influential international political, economic and financial organisations (G8, IMF, the World Bank, soon also the WTO and OECD) it is the EU which, as a global economic and financial power, has the means to promote such processes of realistic re-thinking in Moscow.
8. It is not integration into the Western community of values but rather realism, pragmatism and priority for the defence of Russia's specific national interests that are going to be the guiding precepts towards which Moscow will orientate its international relations in the future. Accordingly, the leadership in Moscow interprets the concept of "strategic partnership" more narrowly, more pragmatically than the EU, for which it also incorporates the European consensus on values. Nevertheless, this new orientation harbours certain encouraging prospects, for instance the chance of Russia recognising the limits to its own possibilities and thus becoming more calculable for its European partners.
9. In the light of Russia's distancing itself from certain core aspects of the European canon of values, it would thus appear wise for the EU to promote the implementation of partnership with Russia in a pragmatic/realistic manner for its part, too. This entails clearly formulating its own interests and responding critically to Russian violations of the agreements to which it is a party, such as the war of annihilation it is carrying on in Chechnya, for instance by making it clear to Russia what it stands to lose if planned joint projects are cancelled. Developments within Russia under Putin will be crucial in determining whether the normative dividing lines between the enlarging EU and Russia are going to become even sharper or whether a pragmatic, realistic partnership pursued by both sides can one day be transformed into a true "strategic partnership".